

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“Júlio de Mesquita Filho”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CÂMPUS DE MARÍLIA

TIAGO VIEIRA RODRIGUES DUMONT

OS EFEITOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA
PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA EM MARÍLIA-SP:
A CONSTRUÇÃO DE UMA ILUSÃO

Orientador
Prof. Dr. Edemir de Carvalho

Dissertação de Mestrado

2015

Dumont, Tiago Vieira Rodrigues.

D893e Os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida para a população de baixa renda em Marília-SP: a construção de uma ilusão / Tiago Vieira Rodrigues Dumont. – Marília, 2015.

134 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015.

Bibliografia: f. 123-128

Orientador: Edemir de Carvalho.

1. Política habitacional. 2. Política urbana. 3. Habitação popular. 4. Políticas públicas. 5. Exclusão social. I. Título.

CDD 362.042

TIAGO VIEIRA RODRIGUES DUMONT

OS EFEITOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA EM MARÍLIA-SP: A CONSTRUÇÃO DE UMA ILUSÃO.



Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Câmpus de Marília – para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Pensamento Social e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Edemir de Carvalho

Marília
2015

¹**Olhares sob o habitar.**

Imagem produzida pelo pesquisador, no Núcleo Habitacional Marina Moretti, localizado na região norte, da cidade de Marília, jan. 2014.

DEDICATÓRIA

Aos que buscam ou lutam por um sentido na Arcaica Lavoura que é a vida.

“Eu não espero pelo dia em todos os homens concordem.
Apenas sei de diversas harmonias bonitas possíveis sem juízo final”.²

²VELOSO, Caetano. Cd. Circulando – música: **Fora da Ordem**. São Paulo: Universal Music, 1996.

AGRADECIMENTOS

O esforço pessoal de realização deste trabalho acadêmico só pode ter sentido e ser significado a partir da sua relação com uma trajetória, uma memória, em que o sentimento de inquietude e incompletude nos possibilite se construir, desconstruir e se reconstruir.

Em particular, agradeço, **ao meu orientador**, Prof. Edemir de Carvalho, pela disposição, coragem e possibilidade de compartilhar momentos, horas e dias do fazer pesquisa. Por suas colocações, observações e questões que alimentam a necessidade de se pensar o lugar, o trilhar dos possíveis caminhos que é habitar na cidade.

Aos professores Jair Pinheiro, Lúcia Arrais Morales, Maria Valéria Barbosa, Rosângela de Lima Vieira e Ricardo Hernán Medrano, por participarem – da elaboração ou qualificação ou defesa desta dissertação, além de contribuírem, com seus apontamentos, observações, sugestões desse longo e lento processo de confecção do saber científico.

A todos(as) professores(as) e funcionários(as) da Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Campus de Marília, por dividirem seus olhares e saberes, em cada momento e atividade em que um sentimento de companheirismo era solicitado.

Aos que nesta cidade me acolheram e me ensinaram a sabedoria de saber partilhar – por suas ideias, opiniões, vontades, alegrias, perspectivas, tristezas, desejos, comidas, debates, moradas, lutas e utopias. **Meus amigos(as), colegas, companheiros(as), familiares.** Primeiramente agradeço a Michele Castro, Valdir Lemos e Giza Bárbara pelo o aconchego diante de tantas incertezas. Ao Alessander Lelis, Emiliano de Almeida, David Rodrigues, Laura Braga, Aline Braga e Emiliano, Eliano de Freitas, Marcelo Lira, Alessandro de Mouro, Angela Domingos, Karina Perin e Vanda Souto, por compartilharem a nossa condição histórica e material de sujeitos produtores de uma história. Ao Vinebaldo Aleixo, Gerson Alves, Fabio Vaz, Elisângela Santos, Fabrícia Viviane, Silvana Benevenuto, Liliane Lopes, Carla Cordeiro e Suelem Benício, **por compartilharem** sua poesia, encontros e desencontros do viver no urbano. À Aline Gonçalves, Talita Amâncio, Patrícia Iticava, Mariele Freitas, Wiliam Mendes, Leonardo Miranda e Luana Flor, **por dividirem** alegrias e dilemas de um espaço múltiplo. Por fim, ao Davi Vinicius, Alessandra Mendes, Reginaldo Araújo, Priscila Gonçalves, Otília Obst, Nieve Piovani, Ingrid Lopes, Michele Brasileiro, Nida Amando, Jaqueline Lima, Marcelo Ferreira, Ciro Monteiro, Renan

Predassoli, Antonio Carlos, Bruno de Souza, Fabíola Costa, Bruna Vacentto, Fernando Nascimento, Cérsa Grusdat, Bruno Santana, Rafael Shiracava, Natália Oliveira e Melina Mel, **pelos momentos** de saudade na casa de campo (Casa 6, 7 e 3) - Moradia Estudantil - lugar de aprendizados, discordâncias, disputas, lutas, companheirismos e solidariedade.

A toda minha família, que mesmo em momentos de ausência, pode me apoiar, ajudar e celebrar comigo a possibilidade de “andar por este país” numa tentativa de se produzir, constituir e definir nos possíveis caminhos do viver, de ser sertão em todo lugar – parafraseando o Rei do Baião e Guimarães Rosa. Em especial à minha mãe – Antonia; meu pai – Flaviano; meus irmãos – Felipe e Samuel; minhas avós – Francisca e Damiana; meus avôs – João e José; minhas tias – Sufaneide, Suélha, Silvaneide, Ana, Lucinha, Marcia, Maria, Fabiana, Samara e Neda; meus tios – Sérgio, Alexandre, Antonio, Fabiano e Salviano. As minhas primas(os) - Sarah, Gabriela, Letícia, Flora, Ruth, Bruno, Pedro, Caio, Karen, João, Muriel, etc., *Aos amigos e minha família de alma* – Elizete Fernandes, Katia Rodrigues, Graziella Dumont, Janete Castro, Ligia Castro, Francisco Castro (In memória) Dona Neide, Adriana Forcato, Dona Olga, Tia Maria, Rosana Lopes, Eduardo Barros, Lauciana Rodrigues, Sávia Bethânia, Robson Gomes, Elenice Pereira, os Barbosa – Valéria, Maria Rita, Tia e Tio, Carlos e João. Os Januário - Dona Laura, Maria, Sandra, Clarice, Marcos, Luan, Larissa, Lucas, Felipe, João Vítor, Ana Clara, Anderson, Flávia, João Carlos e Adriano, por alimentarem e festejarem comigo essa longa caminhada. **Ao meu companheiro e parceiro** – Antonio Januário, pelo afeto dispensado no absoluto dom de existir.

O meu agradecimento a todas as pessoas que por diferentes maneiras e motivos possibilitaram, colaboraram, elaboraram comigo o processo de ter e ser um pesquisador, um homem, um ser humano.

RESUMO

DUMONT, T.V. R. **Os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida para a população de baixa renda em Marília-SP: a construção de uma ilusão.** 2015. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2015.

A idéia central desta dissertação esta na compreensão de como a construção e produção da habitação compõe a trama urbana no Brasil. Através de uma perspectiva sociológica e do resgate histórico, buscamos evidenciar os efeitos e as limitações da recente política urbana brasileira e, mais especificamente, a política habitacional para a população de baixa renda, focada no Programa Minha Casa Minha Vida. Entende-se que esse Programa objetiva democratizar o acesso à moradia para as populações excluídas do mercado imobiliário, resultando num direito a cidade. Nossa hipótese é de que a atual política habitacional, por está articulada à política de emprego, se impõe de modo desarticulada da política urbana e em especial da política urbana municipal e dos Planos Diretores, acarretando prejuízos à população e à cidade. É tomando a cidade de Marília como um universo de investigação social, mais especificamente, a problematização da questão da habitação, com base no Programa Minha Casa, Minha Vida, que pretendemos demonstrar a importância que a habitação assume no país. A partir da problemática apresentada buscamos observar as lacunas na produção de uma política habitacional que estabelecem na prática da autoconstrução, autofinanciamento e favelização, as soluções para que população possa reparar o déficit de políticas habitacionais e urbanas no país, verificamos ainda, a adoção ou não de práticas clientelistas em diferentes governos. Esse processo é analisado ao longo de um percurso histórico, o que nos permite situar o viés econômico intrínseco à produção habitacional, assim como, de demonstrar como a promessa de avanços numéricos coabita com retrocessos, já que parte da população atendida pelo programa tem sido confinada em áreas que crescem de forma aleatória, deficiente e desassistida, portanto à margem dos direitos urbanos e dos benefícios coletivos. Com esta pesquisa buscar-se-á compreender, através de um estudo de caso, no município de Marília, as consequências sociais e urbanísticas, tais como, a segregação socioespacial. Considera-se que a lógica dessa política habitacional, associada ao processo de urbanização, esta relacionada aos diferentes modos de produção do capital, do mercado do solo e da moradia. Embora essa política tenha apoio da população beneficiada, ela atende de forma unilateral os interesses do modelo hegemônico de produção em massa e de forma periférica, o que acaba por incutir os prejuízos à população e à produção da cidade. Desse modo, a gênese da habitação para a população de baixa renda, como resultante da estrutura de classes e da distribuição de renda no modo de produção capitalista, constitui-se numa proposta ilusória.

Palavras-chave: política habitacional, política urbana, habitação de interesse social, direito à cidade e segregação socioespacial.

ABSTRACT

DUMONT, T. V. R. The effects of the Program My Home My Life for the low-income population in Marília-SP: the construction of an illusion. 2015. 119 f. Dissertation (Master) - Faculty of Philosophy and Sciences, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Marília, 2015.

The central idea of this thesis is on understanding how the construction and production of housing comprises a trama urbana in Brazil. Through a sociological perspective and the historic rescue, we seek to highlight the effects and limitations of recent urban policy brazilian and, more specifically, the housing policy for the low-income population, focused on Program My Home My Life. It is understood that this Program aimed at democratizing the access to housing for people excluded from the housing market, resulting in a right to the city. Our hypothesis is that the current housing policy is articulated with employment policy, it is necessary to so disjointed urban policy and in particular the urban policy and municipal Plans of Directors, causing damage to the population and the city. Is taking the city of Marília as a universe of social research, more specifically, the problematization of the housing issue, on the basis of the Program My House, My Life, that we are to demonstrate the importance that the housing is in the country. From the problem presented nicer note the gaps in the production of a housing policy that establish the practice of install, self-financing and benefited areas, the solutions that people can repair the deficit of housing policy and urban in the country, we still, the adoption or not of clientelistic practices in different governments. This process is analyzed over a historic route, which in situating the economic bias intrinsic to the production housing stock, as well as, to demonstrate how the promise of advances numeric live in households with another person with setbacks, as part of the population served by the program have been confined to areas that grow in a random manner, deficient and unattended, so the margin of municipal rights and collective benefits. With this research will try to understand, through a case study, in the municipality of stockholm, the social consequences and urban planning, such as, the sociospatial segregation. It is considered that the logic of this housing policy, associated with the process of urbanization, it is related to the different modes of production of capital, the market of the soil and the villa. Although this policy has support of the population benefited, it meets in a one-sided way the interests of the hegemonic model of mass production and peripheral, which ultimately give the losses to the population and to the production of the city. Thus, the genesis of housing for the low-income population, as a result of the structure of classes and the distribution of income of the capitalist mode of production, it is an illusory motion.

Keywords: housing policy, urban policy, housing of social interest, right to the city and socio-spatial segregation.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURA.....	11
LISTA DE MAPAS.....	11
LISTA DE QUADRO.....	11
0 INTRODUÇÃO.....	13
1 A EXPERIÊNCIA DO PMCMV NA CIDADE DE MARÍLIA – SP.....	19
1.1 A produção da cidade de Marília - SP.....	20
1.2 A política habitacional em Marília e as ações que antecederam o PMCM.....	25
1.3. A produção do PLHIS e a sua relação com a aplicação PMCMV.....	28
1.4 Os efeitos do PMCMV para população de baixa renda em Marília – SP.....	48
2 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA COMO UMA POLÍTICA DE ESTADO.....	51
2.1 O Programa Minha Casa, Minha Vida.....	52
2.2 A mediação do Estado na produção da casa e nas ações do mercado capitalista.....	60
2.3 Metas e Objetivos do PMCMV: Equívocos Implícitos?.....	62
2.4 A segregação socioespacial do PMCMV.....	67
2.5 Avanços e limites do PMCMV para população de baixa renda.....	75
3 A PRODUÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA HABITACIONAL NO BRASIL - 1930/2010.....	80
3.1 A cidade no contexto capitalista.....	81
3.2 A produção do Brasil urbano.....	86
3.3 Algumas características do planejamento urbano brasileiro.....	92
3.4 Periodização da política urbana e habitacional no Brasil.....	95
3.4.1 A política urbana e habitacional do final do séc. XIX a 1930.....	95
3.4.2 A política urbana e habitacional entre 1930 e 1988.....	97
3.4.3 A política urbana e habitacional entre 1990 e 2003.....	102

3.4.4 A política urbana e habitacional entre 2003 e 2010.....	107
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
4.1 A experiência do PMCMV: a construção de uma ilusão.....	118
5 REFERÊNCIAS.....	123
6 MEMÓRIAL.....	129

LISTA DE FIGURA

Figura 1 - Habitação para famílias com renda até 3 salários mínimos; Fluxo operacional com doação de terra pelo Estado/Município.....	56
Figura 2 - Habitação para famílias com até 3 salários mínimos; Fluxo operacional do PMCMV Entidades.....	57
Figura 3 - Habitação para famílias com até 3 salários mínimos; Fluxo operacional do PMCMV para Construtoras.....	58
Figura 4 - Variação dos Índices FIPEZAP, IPCA, Ibovespa e CDI-Ago/2010 a Ago/2012.....	74
Figura 5 - Correntes do urbanismo no Brasil.....	94
Figura 6 - Unidades financiadas - SBPE - FGTS (1980/2002).....	100
Figura 7 - Financiamento para habitação em R\$ bilhões (2002-2007).....	110
Figura 8 - Subsídios - por faixa de renda (2004-2007).....	111
Figura 9 – Porcentagem de aglomerados subnormais por regiões.....	114

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização de Marília.....	21
Mapa 2 - Vetores da expansão territorial urbana de Marília.....	23
Mapa 3 - Favelas em Marília.....	30
Mapa 4 - Favelas em Marília por Região.....	31
Mapa 5 - Zonas Especiais de Interesse Social.....	34
Mapa 6 - Macrozoneamento.....	35
Mapa 7 - Detalhamento do Macrozoneamento.....	36

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Legenda das Favelas em Marília.....	29
Quadro 2 - Lei Complementar N° 480.....	33
Quadro 3 – Relação de conjuntos habitacionais/residenciais aprovados em Marília - Até 5 salários mínimos/A partir de 2009.....	43

Quadro 4 – Relação da previsão de unidades habitacionais por zonas de Marília - Faixa de renda até 5 salários mínimos - A partir de 2009.....	46
Quadro 5 - Recursos Públicos para o Programa MCMV (em R\$ bilhões).....	53
Quadro 6 - Programa MCMV – Condições por Faixa de Renda.....	55
Quadro 7 - Distribuição da quantidade de moradias do MCMV, por Unidade da Federação e Região Geográfica.....	61
Quadro 8 - Déficit Habitacional e Metas do PMCMV - Por Faixa de Renda - Brasil - 2009.....	66
Quadro 9 - Doações de Empresas para Campanha Eleitoral à Presidência da Dilma Rousseff (PT) por setores de atividade – 2010.....	70
Quadro 10 - Doações de Empresas para Campanha Eleitoral à Presidência da Dilma Rousseff (PT) por tipo de fonte - 2010.....	71
Quadro 11 - Execução do Programa MCMV 1 por Região e Faixa de Renda.....	76
Quadro 12 - Distribuição da População Brasileira de 1900 a 2010.....	93
Quadro 13 - Evolução da Taxa de Inadimplentes do SFH no Período 1980/1984.....	100

Introdução



³Limites do habitar.

Vista do limite imposto pela geografia (os Itambés) ao longo da malha urbana da cidade de Marília – Zona Sul, jan. 2014.

“A cidade é uma só”.⁴

Ao citar como epígrafe o jingle utilizado pelo Estado brasileiro, em 1971, buscamos refletir como o processo de produção e, mais tarde, de modernização, da política urbana e habitacional no Brasil, buscou eliminar as possibilidades de constituição do espaço urbano e lugar onde habitar que fosse para todos. Sintonizado ao contexto de hegemonia do modelo capitalista (especulativo, imobiliário, financeiro) esse Estado buscou produzir uma proposta ilusória de planejamento capaz de dar soluções aos desafios e problemas das cidades brasileiras, em particular, à população de baixa renda. Nossa hipótese (central) é de que a atual política urbana e habitacional, em curso no país, está articulada à política de emprego e, se impõe de forma desarticulada da política urbana e em especial da política urbana municipal e do Plano Diretor, acarretando prejuízos à população e à cidade. A partir disto, buscamos entender como a política habitacional nas cidades brasileiras é resultado de ações (políticas, econômicas, sociais) construídas ao longo da história do nosso país.

Esta pesquisa, além dos objetivos de um trabalho acadêmico voltado para produção de conhecimento, busca analisar os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida sob a política habitacional do Brasil. Para o entendimento deste processo busca-se discutir o processo de urbanização e a grave questão habitacional no país, a exemplo da cidade de Marília. A análise busca apontar para os possíveis avanços e limites do Programa e contribuir para estudos comparativos com outras cidades brasileiras, de forma a subsidiar novas intervenções e políticas públicas para melhoria do ambiente⁵ construído e do habitar no meio urbano.

Desse modo, esta pesquisa foi desenvolvida através de uma análise bibliográfica, que levou em consideração as diversas abordagens sobre o desenvolvimento da cidade e/ou da habitação para população de baixa renda. Discutiremos os conceitos de *urbanização* e *habitação* para população de baixa renda numa perspectiva sociológica e histórica de modo a abordar aspectos da realidade econômica, política e social do Brasil contemporâneo. Para

⁴Jingle usado na Campanha de Erradicação de Invasões (CEI) no começo dos anos de 1970 na cidade-satélite Ceilândia, localizada nas proximidades do Plano Piloto, em Brasília. O jingle nos possibilita questionar em que medida as políticas urbanas e habitacionais, produzidas ao longo da história do Brasil, permitiram ou não o acesso de toda a população ao direito de morar na cidade e, mais especificamente, de ter um lugar “decente” para habitar.

Cf.: Documentário - **A cidade é uma só?**. Direção: Adirley Queirós, Brasil, 2011.

⁵Cf.: HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

subsidiar essa discussão e/ou pesquisa utilizamos, os dados governamentais, divulgados através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo de 2010, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o Plano Diretor, aplicado na cidade de Marília, além de dados elaborados pela Fundação João Pinheiro e de documentos pertinentes e/ou orientadores do PMCMV, como por exemplo, o Estatuto da Cidade.

A estruturação e os resultados da pesquisa desenvolvida por este trabalho estão organizados a partir dos capítulos descritos a seguir:

No primeiro capítulo buscar-se-á compreender, através de um estudo de caso, no município de Marília, as consequências sociais e urbanísticas, tais como a segregação socioespacial para população de baixa renda. Para isso, buscaremos num primeiro momento, apresentar um breve histórico da formação do município. Em um segundo momento, iremos discutir e analisar como a formulação e aplicação do PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) produziu (ou não) um impacto e/ou solução das demandas apresentadas para a política urbana e habitacional do município. Ou melhor, como a política urbana e habitacional voltada para população de baixa renda no município de Marília está relacionada às diferentes manifestações do modo de produção do capital e do mercado imobiliário na cidade. Por fim, buscaremos analisar a experiência e os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na busca de soluções para o déficit habitacional da população de baixa renda do município de Marília.

No segundo capítulo, buscaremos através de uma análise histórica e sociológica, apresentar como a política habitacional para população de baixa renda, focado no PMCMV produziu uma idéia de solução da questão habitacional no país, ao buscar democratizar o acesso à moradia para populações excluídas do mercado imobiliário. Essa política foi resultado da retomada de uma agenda, na qual buscou-se produzir um conjunto de ações ou mecanismos que possibilitassem a intervenção e mediação do Estado no espaço urbano brasileiro, como por exemplo, a partir da formação de uma equipe técnica, da produção de Planos Diretores, da elaboração do Estatuto da Cidade, etc.

Nesse sentido, o PMCMV se constitui em um elemento importante na mediação dos processos que compõe a trama urbana. Mais do que isto, demonstra como a produção do direito à moradia se articula com dilemas ou questões do espaço urbano. Por isso, ela tem papel fundamental para expansão da liberdade seja para o indivíduo em si, seja para a

sociedade como um todo, no qual a cidade é segundo Castells (2001) ao mesmo tempo, local de produção, consumo e distribuição (alimentação, transporte, trabalho, lazer) ficando a cidade, portanto, no centro do palco para que as liberdades (sociais, políticas e econômicas) sejam ampliadas.

O direito à moradia passa a ser reconhecido no país como um direito fundamental da dignidade humana por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. No entanto, esse direito – o seu “valor de uso”, está estabelecido e subordinado a um “valor de troca” - como qualquer outra mercadoria inserida na lógica capitalista de produção. Sendo que, assim como acontece com as demais mercadorias, a produção da moradia busca aprofundar a acumulação de capital, à medida que é materializada pela financeirização, especulação imobiliária, além é claro, da própria lógica de oferta e demanda próprio do sistema de mercado.

A produção do PMCMV demonstra como o Estado tem papel fundamental no processo de formação e na própria dinâmica do mercado imobiliário, visto que insere a moradia no contexto da produção capitalista, bem como, define o papel a ser desempenhado pelo Estado e pelo mercado na produção de uma política habitacional. O que permanece sugerido com essa possibilidade de acesso é a inalcançável solução para a questão habitacional no país.

No terceiro capítulo buscamos apresentar, em dois momentos, um breve histórico da recente política urbana e habitacional no Brasil. Tal perspectiva tem como objetivo demonstrar como o Estado (capitalista)⁶ se consolidou como formulador de uma política urbana e habitacional. Para isso buscaremos demonstrar, através de uma perspectiva histórica, os processos que possibilitaram a esse Estado, em diferentes conjunturas, tornar-se ou não o formulador desta política. Ao discorrer sobre fatos e acontecimentos relacionados a esse tema, buscaremos explorar as matrizes discursivas e os correspondentes fundamentos de agentes envolvidos no processo de produção de motivações reformistas do espaço urbano, onde se verifica um descontentamento e críticas às concepções predominantes.

⁶É diante do avanço e da consolidação do modo de produção capitalista que o Estado tornar-se o formulador de políticas urbanas e habitacionais, pois a terra urbana é tratada como capital. Será, portanto, através do processo de produção de capital que o Estado irá mediar uma relação social, na qual, a renda fundiária urbana sustenta o processo de acumulação da indústria.

Neste sentido, analisaremos num primeiro momento, como a importação de um discurso, mas também, de uma prática, foi capaz de moldar a construção da política urbana e habitacional no Brasil, assim como, um possível rompimento com esta perspectiva, à medida que, buscou-se propor e produzir uma visão (própria) de política urbana e habitacional. O ponto de partida foi analisar como o contexto capitalista produziu o espaço da cidade e a necessidade de uma diferenciação com o espaço rural. Tal evento marcaria a disputa entre o que se considera desenvolvido e atrasado, assim como, pela hegemonia do que é considerado moderno em detrimento do que se compreende como atrasado. Será, portanto diante desta disputa que o espaço urbano se tornará central na contemporaneidade.

Em um segundo momento, buscaremos focar na particularidade da política urbana e habitacional do Brasil, destacando (brevemente) as ações do Estado brasileiro entre os anos de 1930 e 2010, oscilando, neste período, entre o “absenteísmo” e, depois, com a chamada “era LULA” em um fomentador da política urbana e habitacional no país. Para isso, buscaremos demonstrar como a constituição e consolidação de uma República Federativa (em 1889) será definidora da política urbana e, mais tarde, da política habitacional no país. No entanto, esta política irá, entre 1930 e 1988, oscilar entre ações macroeconômicas e uma Ditadura Militar. Após um intenso processo de debate e disputas em torno dos possíveis, o Estado brasileiro, irá, pós-1988, passar a recuperar e incorporar novas diretrizes que possam nortear a política urbana e habitacional conduzida pelo, agora, Estado Democrático de Direito, produzindo assim um conjunto de ações e programas que visam construir novas diretrizes para política urbana e habitacional do país.

Nas considerações finais buscamos pensar como os anos 90 vislumbraram, a partir de diferentes governos⁷, a constituição de uma insuficiente política habitacional voltada para população de baixa renda. Desta forma, podemos indagar: Que interesses perpassam nas ações feitas (pelo Estado e o mercado imobiliário) na disputa pelo espaço da cidade? Quais projetos esses diferentes segmentos da sociedade apresentam para os enfrentamentos

⁷No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), pouco se avançou em termos da política habitacional para população de baixa renda. Já no governo Itamar Franco (1992 a 1994) e, criado Fundos, Conselhos de Habitação e Sistema Financeiro de Habitação, cujo objetivo era financiar o Programa Habitar Brasil e Morar no Município, mas também possibilitar a estabilidade do Plano Real. Durante o governo, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), tem-se a implantação do Sistema Financeiro Imobiliário. No governo, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), temos a criação do Ministério das Cidades, do Estatuto das Cidades e do Programa Minha Casa, Minha Vida.

da urbanização e habitação tão “comuns” nas cidades brasileiras durante o século XX? Quais extorsões o processo espoliativo tem gerado no espaço urbano brasileiro? Teria ele apenas retirado ou deixado de fornecer a um grupo e/ou classe social o que estes consideram como direitos seus? Que tipo de particularidade reivindicam? Seria esta particularidade portadora de elementos para produção de uma nova sociedade? Do direito à cidade?

Nossa hipótese é que esses segmentos ao buscarem construir uma cidade democrática, ao mesmo tempo, revelam agir a partir de um aspecto que perpassa os vários modelos de política habitacional nas fases, que pode ser entendido pela permanência de elementos em suas ações que garantam a reprodução das relações capitalistas (SANTOS, 2006). Busca-se compreender quais relações de poder foram ou estão sendo estabelecidas na construção da cidade. Na relação de dualidade do legal/ilegal, do formal/informal, do cidadão/não-cidadão. Como a política local, associada a uma política nacional, possibilitou a reprodução do capital imobiliário. Ou seja, demonstrar como as políticas territoriais municipais brasileiras têm interferido pouco no processo de crescimento horizontal e vertical das cidades brasileiras, no seu planejamento e na qualidade do espaço urbano resultante deste processo (SANTORO, 2012).

Mantendo diálogo constante com a bibliografia é que lançaremos nossas questões: as relações, os avanços, os limites que fomentaram a política urbana e habitacional pelo Estado brasileiro, ou seja, a sua construção histórica e a “lição” ideológica dela resultante, a visão do futuro e do homem nele inserido, sua sociabilidade, suas esperanças e desesperanças, a relação com a política, com o econômico, com a cultura. Enfim, que questões e/ou direitos vislumbra a *cidade* para os que habitam nela.

A EXPERIÊNCIA DO PMCMV NA CIDADE DE MARÍLIA - SP



⁸**Modos de habitar.**

Vista dos prédios (à frente) do residencial Parque Mirabilis (construído) e Parque Meridien (em construção), ao fundo o conjunto Marília Y (Parque das Vivendas) – ele faz parte da política de desfavelamento curso no município de Marília. Ambos os empreendimentos estão localizados na Zona Oeste da cidade. Imagem produzida pelo pesquisador, dez., 2014.

“Quando nós cunhamos o slogan “Brasil, um País de Todos”, é porque nós, efetivamente, queremos e vamos governar para todos. Mas, entre esses todos, nós temos que olhar uma parte que precisa mais do Estado do que outra parte”.⁹

Esta epígrafe demonstra que apesar do Estado brasileiro ter produzido uma legislação que pudesse regulamentar a política urbana e habitacional do país, ela não é capaz de orientar esse processo para atendimento ou uma melhor distribuição dos bens coletivos produzidos na cidade. Com isso, buscamos demonstrar como o processo de crescimento, planejamento e produção de qualidade dos municípios brasileiros, como no caso, de Marília, têm interferido pouco na possibilidade de produzir uma cidade para todos.

1.1 | A produção da cidade de Marília - SP

No início do século XX, mais especificamente até os anos de 1930, o Brasil e, sobretudo, o Estado de São Paulo, tinha a sua economia organizada a partir da agricultura cafeeira, reafirmando o discurso e a vocação desta região para o modelo agrário-exportador. Tal processo é marcado pela ação e divisão do papel do Estado e do mercado na construção da cidade. Pois, como nos alerta Carvalho (1991, p. 6):

A transição (1889/1930) que se interpõe entre a primeira crise (1889/1887) e a seguinte (1930/1945) esteve marcada pela presença do Estado, na formulação de políticas públicas, invertendo o processo do período anterior, onde a esfera do privado confundia-se com a pública. Nesta transição, além do novo papel do Estado, observa-se o desenvolvimento da força de trabalho urbana.

A ocupação do interior paulista no início do século XX foi orientada pela expansão da economia cafeeira, o que desdobrou na instalação das linhas férreas, cujo objetivo principal era facilitar a escoamento da produção cafeeira. Cidades, como Marília, foram sendo consolidadas como centro da economia do interior paulista, assim como, da polarização das desigualdades sociais. Desse modo, a produção da cidade de Marília esteve ligada ao processo de acumulação do capital que orientava a construção e produção da urbanização brasileira no século XX. De acordo com Nunes (2007, p. 15):

⁹Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva ao anunciar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. Cf.:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/2o-semester/19-09-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac-funasa/view>>. Acessado em: Jan. 2014.

A economia cafeeira promoveu o novo modelo de urbanização, pautada na integração do território e na formação de uma rede urbana a partir do surgimento de novas cidades no interior paulista e que no caso de Marília esteve condicionada ao “empreendimento comercial” gerado pela sobreposição do valor de troca ao valor de uso da terra que apresentava condições favoráveis ao cultivo de café, à passagem da estrada de ferro e à formação de uma nova cidade.

A partir da expansão da cultura de café e da instalação da Estrada de Ferro Paulista a localização do município de Marília se deu na porção sudoeste do Estado de São Paulo – precisamente na região da Alta Paulista – entre as vertentes íngremes e festonadas do espigão (Itambés), na divisão dos rios Peixe e Aguapeí – última região do “Oeste Paulista” a ser ocupada e parte da última ocupação da cafeicultura paulista, como demonstrado no Mapa 1:

Mapa 1 – Localização de Marília



Fonte: NUNES, 2007, p. 15.

A formação urbana de Marília se consolida na sobreposição de valor de troca e uso da terra, à medida que a especulação imobiliária e a segregação socioespacial tornam-se os elementos que possibilita a apropriação e comercialização da terra, ou seja, gera a produção desigual na ocupação urbana, definindo, portanto, o lugar que cada um pode habitar na cidade. Nesta perspectiva, a discussão sobre a participação do mercado imobiliário na ocupação do espaço urbano ganha novos conteúdos políticos e apresenta-se com destaque, à medida que, se verifica o caráter concentrador e seletivo da cidade, assim como, nos arranjos de desigualdade do habitar.

É importante ressaltar que a expansão territorial urbana de Marília desenvolveu-se ao longo da estrada de ferro, que por sua vez, serviu de incentivo para a instalação das indústrias mais antigas da cidade e, atualmente para a expansão dos loteamentos de alto padrão residencial e de maior valor imobiliário da cidade (Nunes, 2007). Depois da criação de Marília em 1929, foi somente a partir de 1950 que se criaram novos loteamentos. O processo de expansão urbana ocorreu a partir dos patrimônios existentes em direção aos eixos norte e sul da cidade, seguindo os contornos da ferrovia. A partir da década de 1970 os eixos rodoviários em direção a Tupã, Garça, Assis, Lins e Ourinhos passaram a definir os vetores de expansão urbana e também o surgimento de novas áreas industriais que se constituíram em direção aos extremos, leste e noroeste, da cidade. Porém, o rápido crescimento populacional e territorial da cidade a partir da década de 1970 aumentou as desigualdades e a diferenciação do espaço urbano intensificando a formação de áreas favelizadas em Marília (Jardim Nacional, Jardim Tóffoli, Monte Castelo, Vila Barros e a Vila Real).

O crescimento territorial da cidade de Marília entre os anos de 1970 e 1980 é justificado também pela regularização de loteamentos já existentes e pela ampliação do mercado imobiliário. Será, nesse período, que iremos observar uma intensa mobilidade intraurbana em Marília, juntamente com um intenso processo de lançamentos de novos bairros, o que resultou num processo de deslocamento da população do centro para a periferia. Esse rápido processo de expansão demográfica irá produzir um conjunto de desigualdades socioespacial do município, pois, segundo Nunes (2007, p. 25):

[...] em 1980 dos 26.624 domicílios permanentes existentes em Marília, 78,78% deles tinham menos de 10 anos, o que expressa a dinâmica demográfica do período e também o respectivo aumento dos bairros populares na década de 1970 com o novo surto de industrialização desencadeado na cidade. Porém, o rápido crescimento populacional e

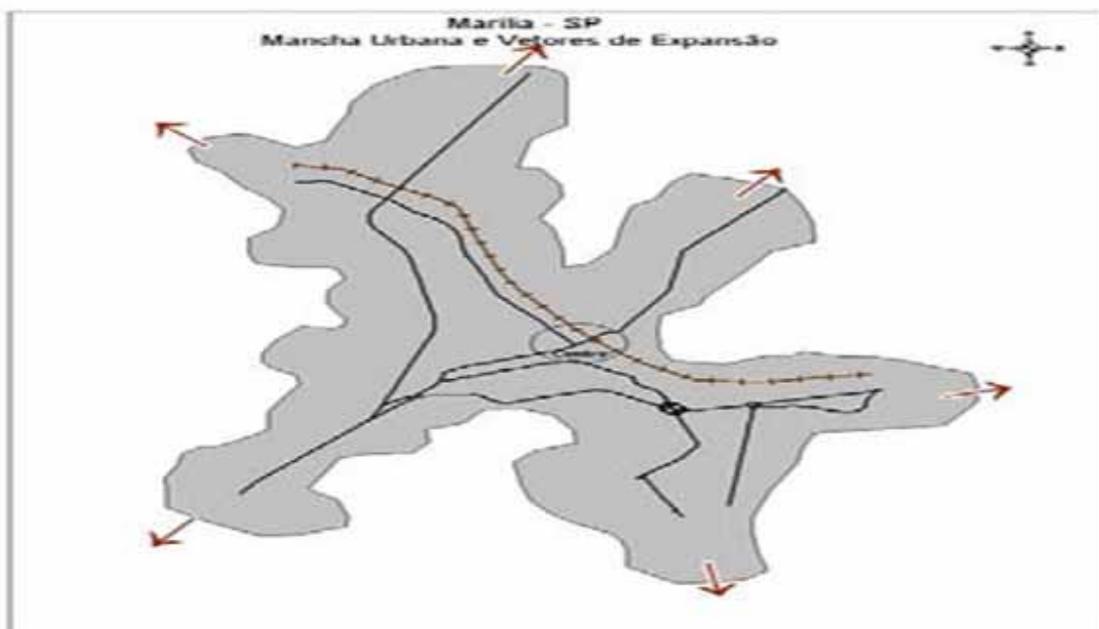
territorial da cidade a partir da década de 1970 acirrou as desigualdades e a diferenciação do espaço urbano contribuindo para a formação de áreas favelizadas em Marília.

Este processo de expansão urbana é marcado, segundo, Nunes (2007, p. 26), pelo:

[...] grande crescimento territorial da cidade de Marília entre os anos de 1970 e 1980 é explicado também pela regularização de loteamentos já existentes e pela ampliação do mercado imobiliário de terrenos, sendo que em meados da década de 1970, em boa parte do espaço urbano de Marília, a urbanização já havia atingido os limites impostos pela natureza e a formação de novos bairros de difícil acesso acentuou a mobilidade populacional.

A expansão territorial urbana da cidade de Marília é ligada a dois fatores que dizem respeito ao quadro natural que contribuiu para a atual configuração da malha urbana, pois como a cidade é cercada por escarpas (regiões caracterizadas pela formação de penhasco ou encosta íngreme) o sentido de sua expansão territorial até a década de 1980 obedeceu ao eixo norte-sul e a partir da década de 1990 tem-se a ampliação da expansão da cidade seguindo o eixo leste-oeste, conforme podemos observar no Mapa 2:

Mapa 2 - Vetores da expansão territorial urbana de Marília



Legenda: □ Mancha urbana → Vetores da expansão urbana

Fonte: NUNES, 2007, p. 27; Modificado pelo autor, 2014.

O segundo fator está ligado aos interesses imobiliários, na medida que desde sua fundação em 1927, Marília cresceu territorialmente pela disputa de seus primeiros loteadores. Atualmente, o mercado imobiliário apropria-se do quadro natural para valorizar os imóveis e segregar os grupos sociais a partir da separação dos loteamentos fechados e das favelas.

Recentemente o crescimento da cidade se dá de forma desigual, quando se compara a evolução demográfica e a expansão territorial, o que em tese deveria ocorrer em ritmos semelhantes, pois só há a necessidade de ofertar novos locais de moradia se houver demanda por parte da população (LEME, 1999, p. 89). A ampliação dos interesses fundiários e imobiliários, associada à maior competitividade em todos os ramos da economia, impulsiona novas formas de produção do espaço urbano.

De um modo geral, as décadas de 1970 e 1980 marcaram a implantação dos bairros populares em Marília, mediante o financiamento público. Como exemplo, podemos citar o conjunto habitacional Nova Marília, que “visava” atender às demandas da população operária e assalariada e foi também o maior empreendimento habitacional realizado pelo poder público na cidade. Deste modo, o conjunto habitacional Nova Marília surge juntamente com a nova fase da industrialização em Marília, induzida pela política nacional de desconcentração industrial e de desenvolvimento econômico das cidades médias na década de 1970.

Ao analisar o espaço intraurbano de Marília, observa-se que os diversos segmentos socioeconômicos estão distintamente distribuídos por diferentes áreas da cidade. Como exemplo, podemos citar a zona sul da cidade, onde estão localizados bairros como o Conjunto Habitacional Nova Marília e os bairros como o Jardim Santa Paula, o Jardim Homero Zaninoto, o Jardim Nacional, a Vila Real, o Jardim Tófoli e o Jardim Continental, dentre outros em que a maior parte da população é de um segmento econômico menos favorecido, bem como a zona norte, onde situa-se a Vila Barros (a noroeste do centro) e os bairros Santa Antonieta e Parque das Nações (extremo norte da cidade). A zona oeste é caracterizada por conter uma população com diferentes faixas de poder aquisitivo. Porém, concentra-se nos bairros Vila Coimbra, Argolo Ferrão e Jardim Fontaneli uma população de baixo poder aquisitivo, estando todos localizados na zona oeste. A zona leste é um setor

diferenciado dos demais, pois os habitantes desta área da cidade em sua maioria apresentam alto poder aquisitivo (NUNES, 2005).

Temos nestas duas últimas fases de expansão territorial urbana em Marília a presença do poder público na condução da produção desigual do espaço urbano. Entretanto, ao lado deste agente de produção do espaço urbano, temos ainda a presença do capital incorporador que tem atuação direta e decisiva na condução da atual fase de expansão territorial da cidade. Não obstante, temos a expansão de áreas verticalizadas, loteamentos fechados e condomínios horizontais na cidade de Marília como pano de fundo do aumento do preço do solo urbano. Nesta dinâmica, o Estado age interferindo no mercado imobiliário, valorizando preços do solo urbano em certas áreas da cidade, com ações que legitimam as práticas especulativas do capital imobiliário, privilegiando apenas algumas camadas da sociedade (ZANDONADI, 2005, p. 115). Desta maneira, a ação de produzir e reproduzir territorialmente a cidade não significa apenas atender a uma demanda crescente por espaço urbano, resultado do aumento populacional e dos papéis socioeconômicos e urbanos desempenhados, mas expressa os interesses dos agentes envolvidos na produção do espaço urbano.

As cidades médias brasileiras, como Marília, têm crescido acentuadamente gerando grandes problemas sociais, sobretudo, por conta da expansão territorial urbana que está sujeita às leis de mercado e aos interesses do capital incorporador. A abertura de loteamentos de alto padrão e a construção de conjuntos habitacionais promovidos e financiados pelo Estado provoca a expansão urbana da cidade e acentua a precariedade territorial - do acesso aos bens coletivos - em áreas urbanas de pouco interesse imobiliário, resultando no aprofundamento da segregação socioespacial, fruto da produção desigual e contraditória da ocupação do espaço urbano.

1.2 | A política habitacional em Marília e as ações que antecederam o PMCMV

A produção do espaço urbano pode se constituir em um processo seletivo de acessibilidade à cidade, acentuando a diferenciação do espaço urbano e contribuindo para precarização das condições de vida de parcelas significativas da população urbana. Nesta perspectiva, a produção desigual do espaço urbano e a expansão territorial urbana criam e recriam espaços cada vez mais diferenciados que reforçam as desigualdades sociais.

Ao observar a formação do município de Marília, Faleiros (1983), identifica três momentos. O primeiro compreende desde a fundação da cidade até a segunda guerra, período da ocupação da região – quando ocorrem os primeiros loteamentos. O segundo período dura até a década de 1970, quando é possível verificar o crescimento territorial da cidade conjuntamente com o crescimento populacional. Por fim, temos no terceiro período, entre a década de 1970 e 1980, temos um acelerado crescimento urbano e a criação de muitos loteamentos. Ao destacar a terceira fase, Nunes (1997, p. 24-5), aponta:

A década de 1970 marcou a terceira etapa de implantação dos loteamentos com o seu aumento em caráter descontinuo em relação ao espaço urbano, especialmente os loteamentos dos chamados bairros populares, que apresentam lotes de pequenas dimensões com muitas unidades habitacionais e que recebem constantes contingentes de pessoas. Com isto tem-se o aumento das distâncias entre os extremos, ampliando a dicotomia lugar de residência e lugar de trabalho na cidade.

É diante do crescimento da economia e do aumento da população, que podemos observar uma expansão urbana em Marília. Esse processo marca a transição de um espaço que estava organizado predominantemente a partir do rural para o urbano, além de, uma divisão desigual dos loteamentos e/ou dos espaços da cidade. É diante deste contexto, que desde meados dos anos de 1970, a cidade de Marília, vivencia um processo de favelização. Segundo, Araujo (2013, p. 109):

Como tantas outras cidades do interior paulista, Marília também confrontou-se com um déficit habitacional acima da capacidade de atendimento do poder público local, somam-se a esse fato, o destaque regional da cidade em uma forte e histórica dinâmica de desenvolvimento do mercado imobiliário, trazendo investidores das cidades vizinhas e das cidades do norte do estado do Paraná, incentivando a especulação imobiliária já praticada pelos detentores de propriedades rurais que, articulados com o poder público, transformou paulatinamente parte das áreas rurais em áreas urbanas liberando-as para o loteamento.

Numa tentativa de minimizar os efeitos deste processo de favelização na cidade é que teremos a COHAB e CDHU como as instituições fomentadoras de habitações populares em Marília, em um primeiro momento, juntamente com a Caixa Econômica Federal e Prefeitura. O setor privado (imobiliárias e construtoras) também busca atuar na produção de habitação de interesse social, sendo a maior parcela, investimentos aplicados em empreendimentos para a população média e de alta renda. Embora tenha sido produzido no município um Programa de Arrendamento Residencial (PAR), as habitações produzidas a partir desses mecanismos apontavam para uma política habitacional que era insuficiente para atender o déficit habitacional.

Para se ter uma ideia o PAR construiu 928 unidades habitacionais no período de 1999 e 2007¹⁰, o que significaria uma redução de 11,6% do déficit habitacional total da cidade de Marília. As unidades foram distribuídas na zona norte, sul e oeste, já que o Plano Diretor definia estas regiões como zonas de prevalência de habitação de interesse social. A seleção e escolha de áreas foram orientadas pela Empresa de Desenvolvimento Urbano e Habitacional (EMDURB) de Marília em conjunto com as construtoras e com representantes da Caixa. É importante ressaltar que segundo dados da EMDURB, em 2007, o déficit de unidades habitacionais do município era de 8.000 unidades, sem contar as habitações subnormais. No entanto, o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, levaria a uma atualização do déficit habitacional anteriormente estipulado, pois devido ao preenchimento de um formulário de interesse, conjuntamente a apresentação de documentos pessoais e do holerite ou comprovante de renda, alcançaria um montante de 22.000 inscritos, tal dado já seria suficiente e revelador para uma nova demanda por habitação no município. Segundo Araujo (2013, p. 128):

[...] o déficit habitacional para a população de baixa renda em Marília é maior do que sinalizado pela EMDURB quando considerada as habitações subnormais, o que pode em parte, justificar os 22 mil inscritos no cadastro da época do lançamento do PMCMV, em que pese o fato de que a efetivação do nome no cadastro não seguiu verificações mais apuradas com relação à renda da família e à existência de imóvel no nome do cadastrado, indicativos primordiais para que a família se encaixasse na modalidade baixa renda e no próprio déficit habitacional. Por outro lado, a manipulação constante do déficit e a não oficialização deste pela prefeitura demonstra uma precariedade de que seja de fato maior, entretanto é a precariedade na constituição do déficit que se destaca.

Apesar da falta de clareza no déficit do habitacional do município, esse novo contexto (de lançamento através da esfera federal de um Programa habitacional) foi suficiente para dinamizar a política urbana do município, pois desde 2005 a cidade tem oferecido um volume expressivo de venda e compra por intermédio do setor imobiliário, tais como, a Rodobens, Rossi, Trisul, Cyrela, MVR e Klabim. No entanto, esse movimento

¹⁰Numa tentativa de minimizar e auxiliar a população de baixa renda a prefeitura municipal de Marília cria o projeto Moradia Econômica (em junho de 1980). Esse projeto somado às ações da EMDURB, possibilitou o surgimento de loteamentos populares, a partir da autoconstrução. Embora este projeto exista desde, 1980, não existem informações ou dados que possibilite traçar um histórico e o seu impacto no déficit habitacional do município. A ausência de informações ou dados sobre a política habitacional de Marília é revelador de como o Estado trata as políticas públicas nas cidades do país. Araujo (2013) ao discutir as políticas habitacionais do município de Marília aponta para uma ausência de informações ou dados oficiais, segundo ela, entre o período da oferta de imóveis através do arrendamento com os primeiros imóveis entregues a partir de 2002, passando pelo período de lançamento do PMCMV até 2012, o déficit habitacional de Marília não foi publicado oficialmente.

não foi suficiente para produzir ações substanciais e de longo prazo, pois os empreendimentos restringiam a possibilidade de participação da população com poder aquisitivo baixo, com isso, temos entre 2008 e 2009, evidências de que o setor não alcançaria o desenvolvimento de habitações pretendidas, o que resultou em atraso de obras e abandono dos investimentos por algumas imobiliárias. Empreendimentos como o Rossi Alegre (da Rossi), Trisul, Terras de Marília (da Rodobens)¹¹ e MVR tiveram a comercialização arrastada para além do período de entrega (18 meses). Já os empreendimentos da Cyrela e Klabim, tiveram que ser encerrados devido ao fraco desempenho.

Junta a esse processo a mediação realizada pela prefeitura e do seu corpo técnico para mobilizar os diferentes setores da sociedade mariliense e construir ou reelaborar o Plano Diretor da cidade, visto que ele seria um instrumento importante na definição do uso e ocupação do solo, além de permitir que o município fosse atendido pelo PMCMV. Neste sentido a produção de um Plano Diretor poderia direcionar os investimentos e nortear a organização do desenvolvimento urbano, dificultando assim, a produção de processos que acentuasse a segregação socioespacial, no entanto, o que se observou foi juntamente a produção de um Plano que direcionava os empreendimentos desse momento para atender a população de maior poder aquisitivo ou de maior renda, acentuando assim, a segregação habitacional existente no município.

1.3. A produção do PLHIS e a sua relação com a aplicação PMCMV

Neste contexto de segregação existente no município de Marília e do lançamento do megaprograma MCMV, que a prefeitura e o seu corpo técnico, buscaram junto aos anseios da população mais afetada pelo déficit habitacional do município os instrumentos que fossem capazes não só de diagnosticar, mas também, de orientar e solucionar, em parte, os graves problemas urbanos e habitacionais do município. Um dos instrumentos utilizados

¹¹É importante ressaltar que os empreendimentos desse período foram instalados em regiões privilegiadas, pois um núcleo urbano já estava consolidado, além disso, contou com investimento a partir do setor público o que corroborava o seu desenvolvimento. Tal lógica acabou por definir esses empreendimentos não como habitações de interesse social, mas de atendimento a setores da população com renda ou padrões elevados.

para esse processo foi a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que diagnosticasse as necessidades habitacionais e urbanas do município.¹²

Segundo dados apresentados, em 2010, no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), existe na cidade de Marília, 20 favelas, 8 cortiços e um déficit habitacional de aproximadamente 7.000 unidades. Os cortiços estão localizados na região Centro Sul, Sul, Centro Leste, Centro e Centro Norte, respectivamente no bairro Fragata, Planalto, Hípica Paulista, Betel, Alto Cafezal e Palmital. Já as favelas estão distribuídas da seguinte forma, na região Sul existem 7 favelas (Santa Paula, Homero Zaninoto, Marajó, Planalto, Vila Real, Tofoli e Parque das Azaléias); na região Oeste existem 5 favelas (Jardim Universitário, Parque das Vivendas, Argolo Ferrão, Jardim Eldorado e Jardim América); na região Norte existem 4 favelas (Jânio Quadros, Parque das Nações, Santa Antonieta I e Santa Antonieta II); por fim temos na região Leste 2 favelas (Vila Altaneira e Vila Barros). Como podemos observar e localizar, no Quadro 1; Mapa 3 e 4, que seguem abaixo:

Quadro 1 - Legenda das Favelas em Marília

Zona Sul	Zona Oeste	Zona Norte	Centro-Leste e Centro Norte
1. Homero Zaninoto 2. Jardim Marajó 3. Jardim Santa Paula 4. Toffoli 5. Parque Das Azaléias 6. Vila Real 7. Jd. Planalto 8. Parque Dos Ipês	9. Jardim Universitário 10. Parque Das Vivendas 11. Argolo Ferrão 12. Jardim América (Piolho) 13. Jardim Eldorado (Bronks) 14. Eldorado (Bugrinho)	15. Santa Antonieta I (Linhão) 16. Santa Antonieta II 17. Parque Das Nações 18. Janio Quadros	19. Vila Altaneira 20. Vila Barros
8 Favelas zona Sul	6 Favelas Zona Oeste	4 Favelas Zona Norte	2 Favelas -leste

Fonte: PLHIS, 2010, p. 120.

¹²O Programa Meu Sonho Minha casa é o programa municipal que amplia alguns dos benefícios, já concedidos no âmbito federal para o Minha Casa Minha Vida, como a isenção de pagamento de seguro por Morte e Invalidez Permanente (MID) ou por Danos Físicos do Imóvel (DFI). Como o programa federal abrange o atendimento para famílias até 10 salários mínimos, o programa municipal tem ênfase para o atendimento de famílias que recebem até 3 salários mínimos, em que a parcela mínima é de R\$ 50,00, e máxima até 10% destes 3 salários mínimos, que em 2011 indicava parcelas máxima de R\$ 139,50. Com o programa municipal, a prefeitura ampliava a proposta da União, isentando as construtoras de pagar Impostos de Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e de outras taxas relativas à aprovação de projetos Para famílias contempladas, a prefeitura isenta do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) pelo período que perdurar o financiamento, além da isenção de Impostos de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Estas isenções estão previstas em lei que estabelece o PMCMV, cabendo ao município votar lei municipal concedendo as isenções (ARAUJO, 2013, p 124).

Como resultado da explosão demográfica observada nas últimas décadas e o desenvolvimento urbano, Araujo (2013), destaca dois importantes pontos decorrentes dos problemas habitacionais e urbanos: o primeiro foi crescimento do número de habitações subnormais em sua maior parte em áreas de risco, como as margens dos Itambés e o segundo, o surgimento de atores sociais - associações de bairros e sindicatos - voltados para questão habitacional e urbana, o primeiro no plano reivindicatório das necessidades básicas do bairro e o segundo na produção habitacional.

É diante desse contexto que foi realizado um cadastro e levantamento, inédito no município, para diagnosticar a habitação de interesse social e a situações das favelas, item obrigatório para elaboração do PLHIS, tal ação foi resultado dos esforços ou trabalho realizado de forma conjunta pela Secretaria de Planejamento Urbano, junta à divisão de Moradias e Desfavelamento agregando agentes da Secretaria da Saúde. A partir dos resultados desse cadastramento e levantamentos, Araujo (2013), aponta que foi possível perceber a dimensão não só da carência social das famílias, mas também as questões urbanísticas e fundiárias, identificando a ocupação por favelas, em sua maioria constituída de barracos de madeira e alvenaria sem reboco, sobre áreas de mananciais, áreas com presença de linhão, áreas de lazer, áreas próximas aos paredões dos Itambés, áreas com declividade superior a 30%, em cinturões verdes, áreas insalubres de brejo com focos de nascente.

Mapa 3 - Favelas em Marília



Fonte: PLHIS, 2010, p. 120.

Ao analisar o quadro e os mapas acima apresentados podemos observar os desafios de se produzir uma política urbana e habitacional que possibilite minimizar os efeitos da segregação socioespacial existente em muitas das cidades brasileiras, como no caso, do município de Marília. Visando dar conta deste desafio foi produzido ou elaborado, o Estatuto da Cidade, como um mecanismo de pudesse nortear e instrumentalizar, mas também, incentivar a elaboração ou atualização de Planos Diretores que fossem capazes de solucionar os novos dilemas e necessidades de desenvolvimento das cidades brasileiras. Temos, por exemplo, as chamadas ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social ou AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social, cujo objetivo é reconhecer essa diversidade promovendo, de fato, a integração da população segregada à cidade formal, em resposta a anos de descaso. No caso de Marília, buscou-se identificar:

No Plano Diretor do Município, Lei complementar nº 480/2006, foram instituídas as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e áreas de Interesse para a Habitação Social, destinadas às famílias de baixa renda, onde deverá ocorrer a promoção da inclusão social, a regularização fundiária e a urbanização das áreas precárias. O texto do Plano Diretor se refere às Zonas Especiais de Interesse Social da seguinte maneira: ZEI-1: aquelas já ocupadas por população de baixa renda, abrangendo ocupações espontâneas e irregulares, carentes de Infraestrutura urbana e social. ZEI-2: as áreas compostas por empreendimentos de iniciativa pública ou privada, já consolidados ou em implantação, destinados às habitações de Interesse Social. ZEI-3: as áreas livres do território que apresentam potencial para atender a demanda de moradias ou parcelamentos de Interesse Social. ZEI-4: os lotes e áreas livres inseridos num raio de 500,00m (quinhentos metros) a partir dos aglomerados de sub-moradias. A Zona Especial de Interesse Ambiental - ZEIA, denominada Parque dos Itambés, é caracterizada como Área de Proteção Permanente, nos termos do art. 2º da Lei federal nº 4771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), ficando definida como a área caracterizada pela ocupação de mata atlântica e presença de escarpas que definem a linha de ruptura topográfica, separando planalto e planície, destinadas à proteção e recuperação da paisagem e do meio ambiente (PLHIS, 2010, p. 100).

Esse processo por sua vez levou o município de Marília a identificar a situação da precariedade de sua população, em particular, aquela de baixa renda, através da elaboração do perfil de seus moradores e do seu diagnóstico social. As favelas, os cortiços e o núcleo habitacional degradado são claramente apontados pelos técnicos como os maiores problemas habitacionais do município. Segundo, Araujo (2013), duas vertentes apontam para a dimensão desse problema, uma que trata e caracteriza o tipo de moradia inadequada, coabitada, insuficiente, cara e de política ausente ou excludente e outra que trata da segregação, periferização, mobilidade, expansão, regulação, ordenamento do uso e ocupação do solo urbano.

Através da Lei Complementar Nº 480, de 09 de outubro de 2006, foi possível reformular ou reorientar o Plano Diretor do município¹³, já que desde 1972, ano do último Plano, não se observava ou havia buscado promover uma alteração na política urbana e habitacional do município. Vejamos algumas informações da Lei Complementar nº 480, no Quadro 2:

Quadro 2 - Lei Complementar Nº 480

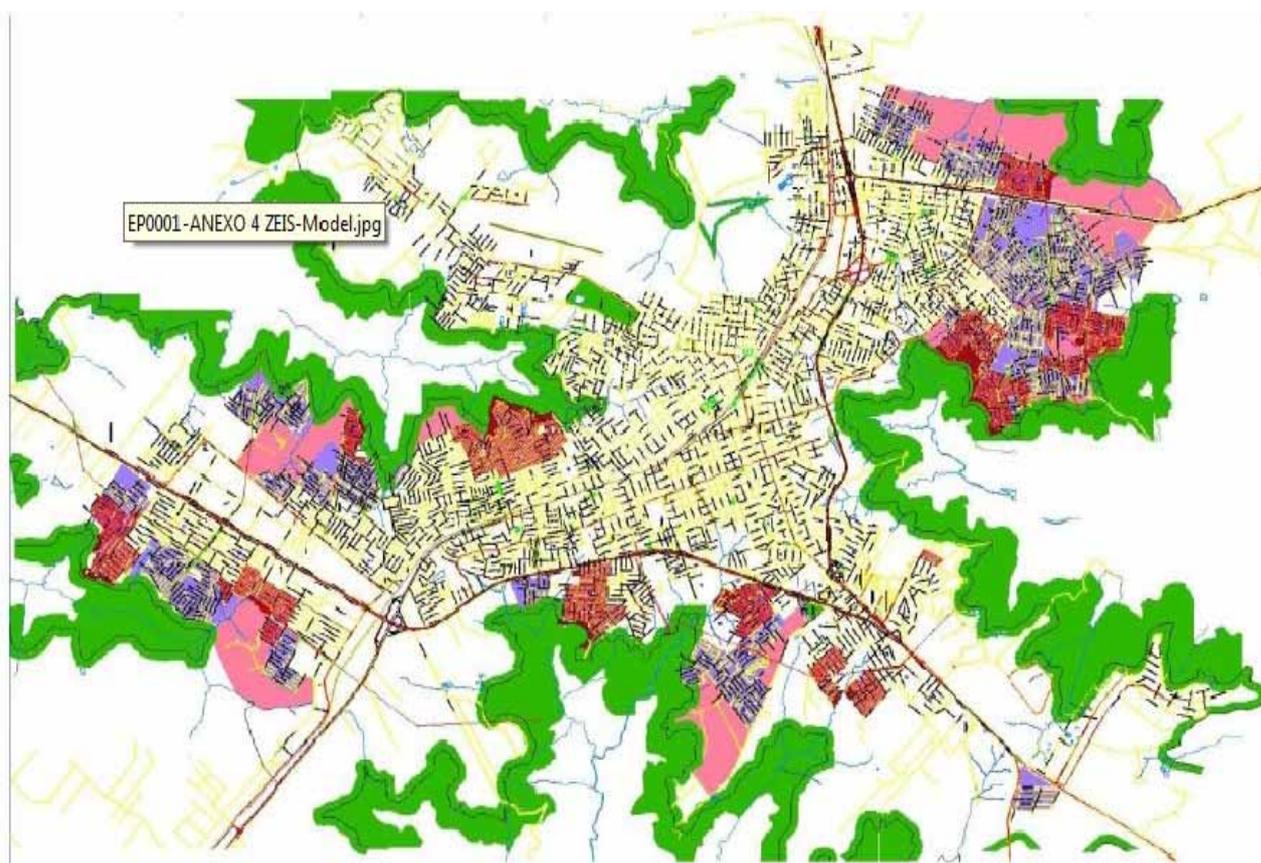
Ano do Plano Diretor	2006
10 – O município já possuía plano(s) diretor(es) antes do atual?	Sim. O Plano Diretor anterior ao atual é do ano de 1972.
20 – O plano diretor estabelece um novo perímetro urbano no município?	Sim.
21 – O plano diretor aumentou ou diminuiu o perímetro urbano do município?	Não foi possível obter essa informação.
22 – O plano diretor estabelece regras ou condições para alterar o perímetro urbano do município? Quais?	Não.
23 – O plano diretor define parâmetros e regras específicas para a realização de empreendimentos habitacionais de interesse social, em especial de parcelamento do solo de interesse social?	Não.
24 – O plano diretor define área ou zona de expansão urbana?	Sim. O Plano Diretor define duas zonas de expansão urbana: Zona de Expansão Urbana Continuada e Zona de Expansão Urbana.
25 – O plano diretor inclui a área ou zona de expansão urbana nos mapas anexos?	Sim, a zona de expansão urbana está demarcada no mapa do anexo 2 do Plano Diretor.
26 – O plano diretor apresenta descrição dos limites da área ou zona de expansão urbana?	Não.
27 – O plano diretor define regras ou condições para a ocupação da área ou zona de expansão urbana?	Sim. O Plano Diretor estabelece que na Zona de Expansão Urbana, os novos empreendimentos que impliquem na alteração do uso do solo rural devem ser onerados com contrapartida por meio da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo. O valor desta contrapartida equivale a 10% do valor do mercado do imóvel sobre o qual incidirá o parcelamento.
28 – O plano diretor estabelece que os novos loteamentos devem prever áreas para habitação de interesse social?	Não.
29 – Caso o plano diretor NÃO estabeleça que os novos loteamentos devem prever áreas para habitação de interesse social, a lei de parcelamento do solo em vigor possui alguma regra similar?	Não.

Fonte: SANTORO, 2012, p. 181.

¹³Cf.: PLANO DIRETOR. Prefeitura Municipal de Marília. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br>>.

É interessante citar que foi o coordenador da Secretaria de Planejamento Urbano de Marília e conselheiro do CREA-SP, Laerte Rojo Rosseto, quem coordenou os trabalhos do Plano Diretor. Além de ter sido elaborado sem consultoria, ele é criticado por não estar sendo implementado. Segue abaixo alguns mapas apresentados na Lei Complementar nº 480. A Zona de Expansão Continuada (em azul no Mapa 7 – Detalhamento do Macrozoneamento) e da Zona de Expansão (em amarelo no Mapa 6 - Macrozoneamento) estão previstas Zonas Espaciais de Interesse Social - ZEIS (Mapa 5):

Mapa 5 - Zonas Especiais de Interesse Social¹⁴



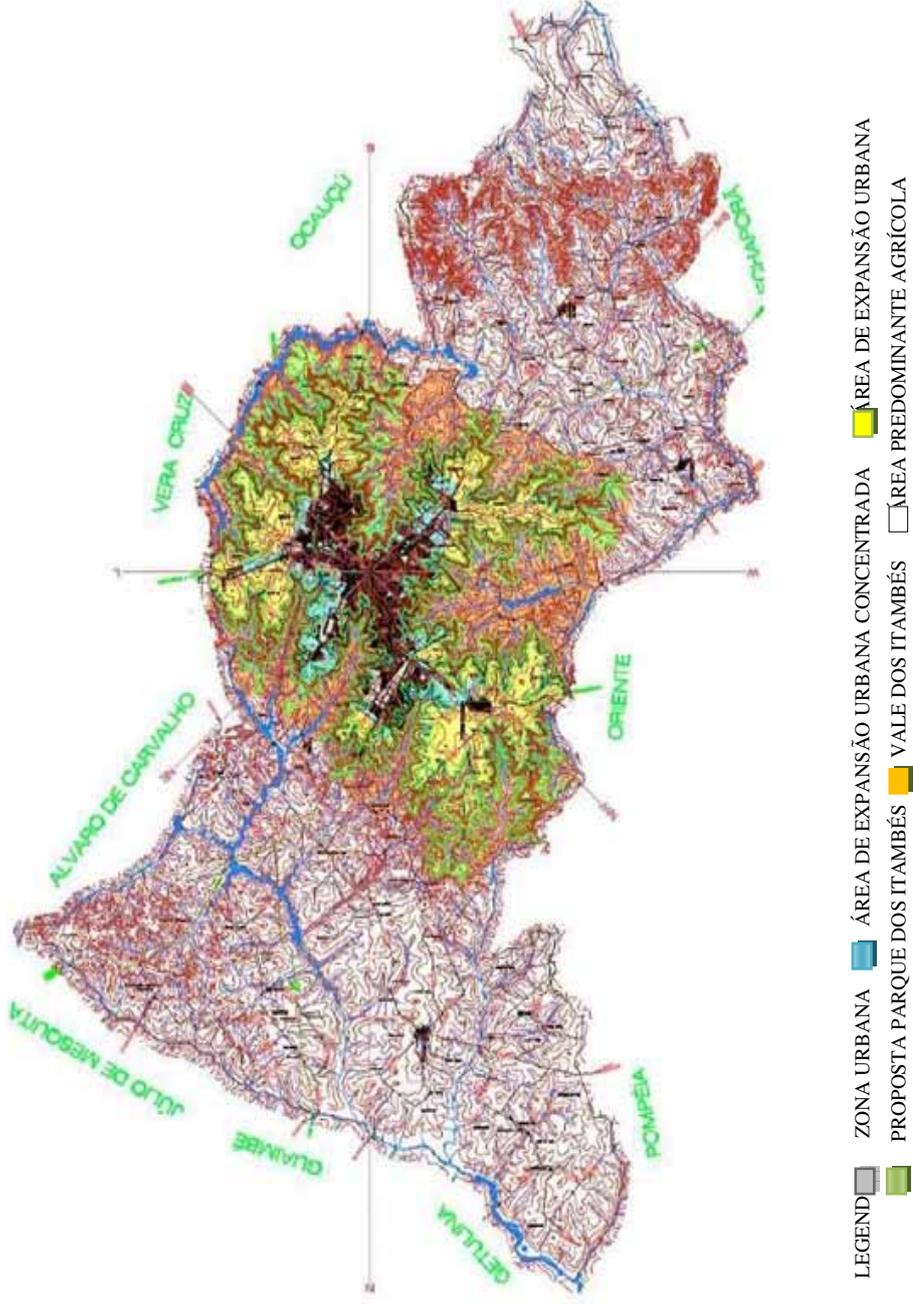
LEGENDA:

- ZEIS 1 - ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL 1
- ZEIS 2 - ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL 2
- ZEIS 3 - ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL 3
- ZEIS 4 - ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL 4
- EA - ZONA ESPECIAL DE INTERESSE AMBIENTAL

Fonte: SANTORO, 2012, p. 184. Modificado pelo autor.

¹⁴O mapa demonstra a localização da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) por região, possibilitando assim, uma forma de intervenção e planejamento das ações.

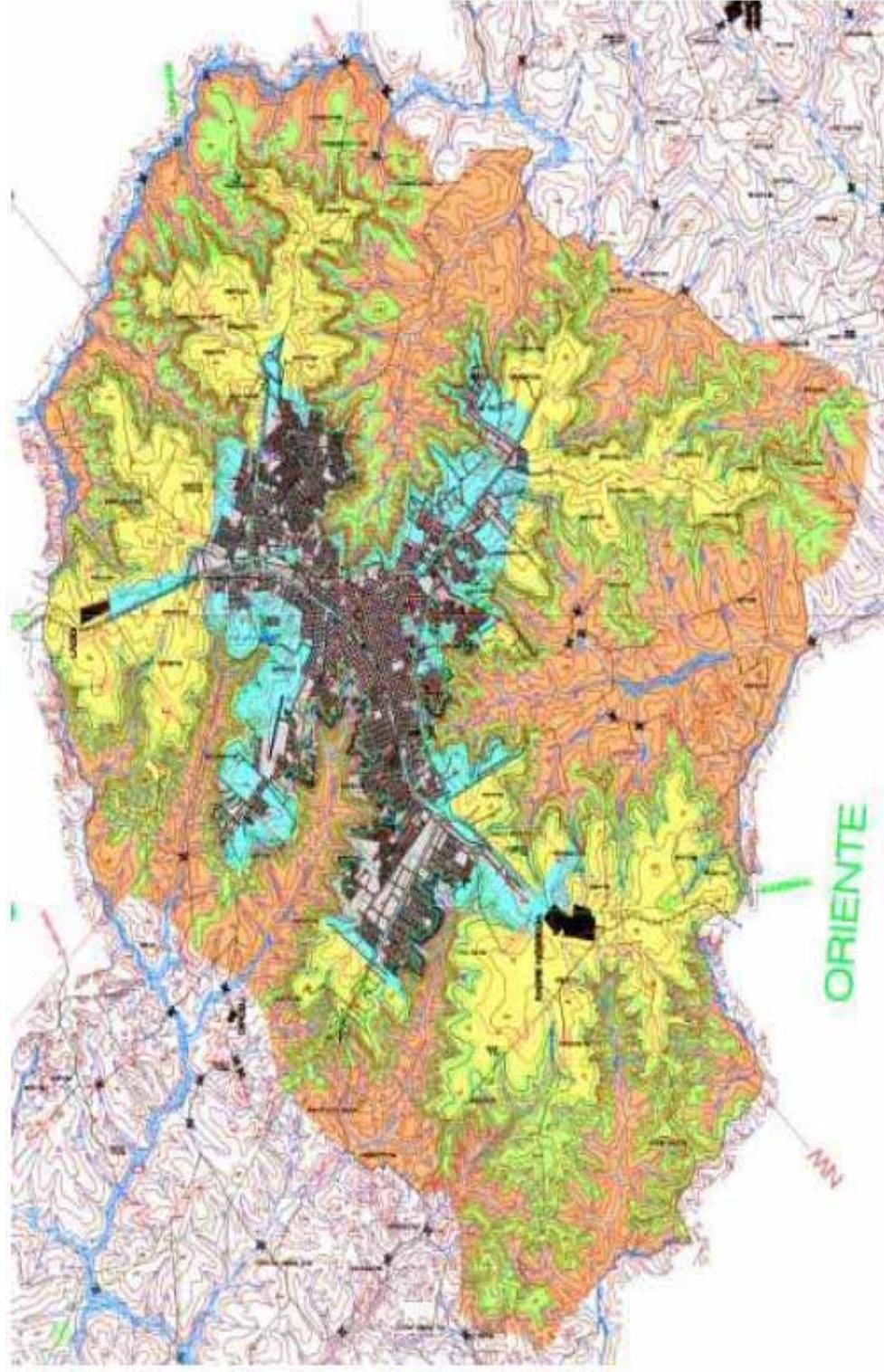
Mapa 6 - Macrozoneamento¹⁵



Fonte: SANTORO, 2012, p. 183. Modificado pelo autor.

¹⁵ O mapa de macrozoneamento busca demonstrar a distribuição ou constituição dos espaços na cidade, visando assim, a ordenação do planejamento do espaço da cidade.

Mapa 7 - Detalhamento do Macrozoneamento



Fonte: SANTORO, 2012, p. 184.

A produção de um zoneamento e/ou macrozoneamento¹⁶, conforme apresentado nos mapas acima, demonstra como o Plano Diretor de Marília cria duas Zonas de Expansão e apenas sobre uma delas será aplicado o instrumento da Outorga¹⁷ de Alteração do Solo. A lógica é, para Zona de Expansão Urbana Continuada, deve-se integrar o novo parcelamento à malha existente, contígua; e não há outorga. Para a Zona de Expansão Urbana, que é parte da Zona Rural, propõe-se como diretrizes (SANTORO, 2012) e regulamentações com impactos nulos senão ignorados, vejamos alguns norteadores deste processo:

I – Regular e disciplinar novos empreendimentos que impliquem na alteração do uso do solo rural, estabelecendo critérios e contrapartida por meio da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo;

II – Impedir os desmembramentos nos parcelamentos já existentes e a ocorrência de novos parcelamentos irregulares ou clandestinos. [...]. (Lei Complementar nº 480/06, art. 45).

As diretrizes de parcelamento do solo são iguais nas duas Zonas onde:

- É permitido o loteamento, desmembramentos ou condomínio urbanísticos (art. 72, 1º parágrafo);
- Qualquer tipo de planejamento deverá prever a construção das unidades habitacionais, denominando-se Plano Integrado (art. 72, 2º parágrafo), que deverá também conter a localização para a implementação das áreas públicas (art. 73);
- Os terrenos com área igual ou menor a 10 mil m² não precisarão reservar áreas de uso público, institucional ou dominial, mantendo as exigências em relação ao sistema viário. Já as glebas com área maior que 10 mil m²,

¹⁶Segundo, o Plano Diretor, o zoneamento e/ou macrozoneamento deve ordenar o território, promover o planejamento espacial do município, prever para onde a cidade deve crescer, os espaços que devem ser preservados e como deverá se dar o crescimento físico com vistas à qualidade da vida urbana e ao desenvolvimento sustentável. Desse modo, ele deve estabelecer um referencial espacial para o uso e ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana. Na Macrozona Urbana são encontrados todos os usos do solo e há carência, salvo raras exceções, de áreas vazias para novas construções, enquanto na Macrozona Rural a densidade populacional é muito baixa e a gama de uso do solo é limitada.

¹⁷Termo outorga é definido pelo o Plano Diretor (2006, p. 32) como um instrumento limitador ao direito do proprietário sobre a terra a que lhe pertence. A lógica do instrumento é da utilização de coeficientes de aproveitamento superiores aos básicos, mediante contrapartida financeira, em áreas geograficamente definidas por Lei.

estas deverão destinar 3% como área institucional, 2% como área dominial e 10% como espaço livre se uso público, independentemente da porcentagem destinada ao sistema viário. Esta brecha poderia ser questionável, pois não se alinha com a Lei Federal nº 6.766/79, no entanto, esta última foi modificada retirando a obrigatoriedade dos percentuais de áreas pública.

Condomínios urbanísticos apenas serão permitidos na Zona de Expansão Contínua e não poderão possuir área superior a 200 mil m²; e devem localizar suas áreas públicas fora dos limites do muro do condomínio (art. 76). Parcelamentos de chácaras de recreio só serão permitidos na Zona de Expansão Urbana se estiverem atendidos por vias oficiais; apresentarem lotes com área igual ou superior a 2 mil m²; e atenderem às exigências previstas para as demais modalidades de parcelamento do solo (art. 77).

Em linhas gerais, o Plano de Habitação de Interesse Social de Marília¹⁸ tem como objetivos:

- conhecer a situação habitacional do município;
- favorecer a articulação com os demais programas sociais;
- oportunizar a participação dos diversos segmentos da sociedade, em especial as instâncias do orçamento participativo;
- estabelecer diretrizes, programas e metas priorizando a população de baixa renda, em consonância com o resultado das oficinas do plano;
- resgatar a questão da regularização urbana e fundiária em consonância com a lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Marília nº 480/06.

Os princípios estabelecidos na Política Nacional de Habitação são a estrutura que norteiam o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Marília, visto serem eles que orientam, conceitual e ideologicamente, a definição dos instrumentos, cenários e metas de enfrentamento da problemática das necessidades habitacionais diagnosticadas no município

¹⁸Cf.: Informações sobre o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), da cidade de Marília, estão disponíveis no site: <http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/?page_id=974>.

de Marília, a fim de ficarem em consonância com a Política Nacional de Habitação. (Ministério das Cidades, 2004). Assim, a saber, os princípios fundamentais são:

- direito à moradia: trata-se de um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988;
- a moradia digna: como direito e vetor de inclusão social, garantindo-se padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- função social da propriedade urbana: buscando-se implementar instrumentos de reforma urbana, a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
- questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;
- gestão democrática, com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;
- articulação das ações de habitação à política urbana, de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

As diretrizes da Política Nacional de Habitação têm por base os seguintes eixos:

1. o desenvolvimento institucional;
2. a mobilização de recursos, identificação da demanda, gestão e subsídio;
3. a qualidade e produtividade da produção habitacional;
4. o sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação;
5. a urbanização de assentamentos precários e produção de habitação;
6. a integração da política habitacional com a política de desenvolvimento urbano.

Baseados nos eixos que norteiam as diretrizes nacionais, e nos princípios e diretrizes estabelecidos no Plano Diretor Participativo (Lei complementar 480/06), foram estabelecidas as seguintes diretrizes para o município de Marília (PLHIS, 2010):

- Garantia à população de acesso, principalmente de baixa renda:
- terra urbanizada, fazendo-se cumprir sua função social conforme estabelecido no Fórum Mundial do Direito à Cidade¹⁹ e no Estatuto da Cidade;
- moradia, ampliando a oferta;
- moradia digna, melhorando as condições de habitabilidade.
- Estímulo à produção, de forma organizada no território, das habitações de interesse social pela iniciativa pública e privada;
- Promoção e apoio à implantação de moradias próximas às regiões adensadas, tanto na malha urbana quanto nos distritos;
- Fomento à sustentabilidade social, econômica e ambiental nos projetos habitacionais;
- Atuação coordenada da Política Habitacional local com as políticas federais e estaduais, do ponto de vista institucional e financeiro, como previsto na Política Nacional de Habitação;
- Incentivo ao aumento de recursos públicos e privados para o Setor Habitacional;
- Garantir, estimular e fortalecer os mecanismos e canais de participação da sociedade, tanto na gestão como no controle social;

¹⁹Segundo o PLHIS (2010): o Texto da CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE: Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004, Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004, V Fórum Social Mundial – Porto Alegre - Janeiro 2005: 2. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE: 2.1 A cidade tem como fim principal atender a uma função social, garantindo a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios e de seus habitantes, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, e respeito a cultura e sustentabilidade ecológica; o bem estar de todos seus habitantes em harmonia com a natureza, hoje e para as futuras gerações. 2.2. Os espaços e bens públicos e privados da cidade e dos cidadãos (ãs) devem ser utilizados priorizando o interesse social, cultural e ambiental. Todos os cidadãos (ãs) têm direito a participar da na propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. Na formulação e implementação de políticas urbanas se deve promover o uso socialmente justo, com equidade entre os gêneros, do uso ambientalmente equilibrado do solo urbano, em condições seguras. 2.3. Os cidadãos têm direito a participar das rendas extraordinárias (mais-valias) geradas pelos investimentos públicos que é capturada pelos privados, sem que estes tenham efetuado nenhuma ação sobre esta propriedade.
Cf.: <<http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>.

- Atuação coordenada em conjunto com a sociedade civil através dos seus mecanismos previstos em Lei, especificamente o Plano Diretor Participativo.

No intuito de concretizar a atual Política Habitacional de Interesse Social, pautados nos princípios estabelecidos neste Plano e no Plano Diretor Participativo, têm-se como objetivos (PLHIS, 2010):

- implementar uma estrutura administrativa de enfrentamento dos problemas habitacionais;
- acabar com o déficit habitacional quantitativo atual e a demanda demográfica futura, identificados no diagnóstico, com o aumento da oferta habitacional;
- criar um banco de terras municipal, para a provisão de moradias de interesse social;
- promover a requalificação urbanística, conforme critérios técnicos de qualidade estabelecidos pelo Ministério das Cidades, e regularização fundiária dos assentamentos habitacionais precários e irregulares em todas as áreas do município;
- solucionar os problemas de inadequação habitacional, com a ampliação dos serviços públicos de infraestrutura e melhoria da unidade habitacional;
- estimular a produção de núcleos habitacionais horizontais de interesse social para a população, visando ao equilíbrio do adensamento urbano;
- criar mecanismos que impeçam novas ocupações irregulares;
- estimular a ocupação para pequenas áreas dotadas de infraestruturas, através de vilas habitacionais ou outras formas de parcelamento do solo que permitam o acesso ao lote urbanizado, respeitando o limite mínimo legalmente estabelecido;
- aplicar os Programas Municipais de Habitação criados neste plano;
- viabilizar audiências públicas, com o objetivo de democratização e participação social;

- utilizar os instrumentos jurídicos existentes no âmbito federal, estadual e municipal para a consolidação das ações previstas neste Plano, além de criar instrumentos jurídicos municipais;
- viabilizar a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos projetos;
- criar mecanismos que viabilizem a manutenção e sustentabilidade econômica do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Foi diante da elaboração de um diagnóstico e de mecanismos (legais) que o município de Marília passa a receber, em 2009-10, empreendimentos do PMCMV. O primeiro empreendimento buscou atender famílias que possuíam renda de 3 a 6 salários mínimos. Com 86 casas, o empreendimento, foi chamado de Conjunto Habitacional Jardim Damasco III, localizado na zona sul da cidade. Em seguida, na zona norte, foi construído no distrito de Padre Nóbrega, o Residencial Trieste Cavichioli²⁰, com 358 casas e em seguida o Conjunto Habitacional Altos de Nova Marília, com 246 casas, sendo esse localizado na zona sul da cidade. A entrega desses imóveis foi realizada da seguinte forma, aponta Araujo (2013, p. 125):

[...] após o anúncio do PMCMV, os jornais da cidade publicaram convocação da Prefeitura aos interessados à obtenção da casa própria, destacando as faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos e de 3 a 6 salários mínimos, com possibilidade de obtenção de subsídios no valor do imóvel. Por um período específico funcionários da prefeitura faziam o cadastramento dos interessados mediante apresentação de holerite ou comprovante de renda, documentos pessoais e entrega de formulário preenchido com dados pessoais e profissionais. Após um período, na proximidade da construção finalizada, a prefeitura anunciava a data de sorteio dos imóveis pelo jornal e assim convocava os inscritos para participar do sorteio, [...]. Em outro momento, era realizado o segundo sorteio que permitia ao morador contemplado no primeiro sorteio e após a realização do contrato de financiamento com a Caixa, escolher a unidade habitacional daquele empreendimento.

Seguindo outro modelo de seleção, distribuição e escolha das unidades habitacionais, é aprovado em 2010-11, o projeto do Conjunto Habitacional Vereador Eduardo de Andrade Reis²¹, na zona oeste da cidade, com 1.172 unidades, número

²⁰[...] o Conjunto Habitacional Trieste Cavichioli, por ser um empreendimento localizado na zona Norte, no distrito de Nóbrega, distante do último núcleo urbano consolidado, próximo à Penitenciária, à margem da rodovia e sem passarela que comunique o conjunto habitacional de 358 unidades com o distrito (ARAUIJO, p.130)

²¹O empreendimento denominado Conjunto Habitacional Vereador Eduardo Andrade Reis, localizado na zona Oeste, despertou interesses por apresentar um sistema construtivo diferenciado, tipologias diversificadas e pelo grande número de unidades habitacionais (Araujo, 2013, p.130).

modificado para 1.803, a partir da apresentação de um novo projeto. Esse projeto foi conduzido por uma empresa mexicana, denominada Homex, e buscava transportar para o Brasil um modelo de construção em massa, a baixos custos e com investimentos rentáveis. No entanto, a empresa não conseguiu construir o total de habitações pretendida, pois, em 2013, apenas 749 unidades foram construídas e entregue, 366 unidades em construção e 688 à comercializar, no final deste mesmo ano, a empresa deixa ou abandona o empreendimento, ficando sob a responsabilidade da CAIXA as providencias para que outra empresa possa assumir e dar continuidade ao empreendimento, fato ocorrido apenas no início de 2015.

Apesar de situações como as existentes no conjunto habitacional de responsabilidade da empreiteira, Homex, de interrupção das obras, além de problemas na estrutura de algumas residências, o mercado imobiliário em Marília ainda esteve ou é influenciado pelo PMCMV. Como podemos observar e analisar os Quadro 3 e 4 demonstra o número de empreendimentos entregue ou em construção ou em análise, produziram um impacto ou movimentação no mercado imobiliária da município.

**Quadro 3 – Relação de conjuntos habitacionais/residenciais aprovados em Marília.
Até 5 salários mínimos/A partir de 2009**

RESIDENCIAL	BAIRRO – ZONA	Nº U. H	SITUAÇÃO
1. Vereador Eduardo Andrade Reis	Jardim Cavalari Zona Oeste	749	Entregue
2. Residencial Maria Moretti	Jardim Primavera Zona Norte	577	Entregue
3. Moradas de Marília	Jardim Nazaret Zona Norte	386	Entregue
4. Trieste Cavichioli	Padre Nóbrega Zona Norte	358	Entregue
5. Campina Verde	Jardim Julieta Zona Norte	367	Entregue
6. Moradas do Bosque	Jardim Alvorada Zona Leste	352	Entregue

7. Altos do Nova Marília	Nova Marília Zona Sul	246	Entregue
8. Parque Miridien	Jardim Cavallari Zona Oeste	160	Entregue
9. Damasco III	Jardim Damasco III Zona Sul	198	Entregue
10. Palmital	Palmital Zona Norte	192	Entregue
11. Palmital II	Palmital Zona Norte	192	Entregue
12. Residencial das Grevilhas	Nova Marília Zona Sul	193	Entregue
13. Residencial 1º de Maio	Cerqueira César Zona Norte	80	Entregue
14. Altos do Palmital	Palmital Zona Norte	76	Entregue
15. Residencial Santa Emília	Parque Nova Almeida Zona Norte	74	Entregue
16. Residencial Village Barcelona	Jardim Bandeirantes Zona Oeste	56	Entregue
17. Conjunto Marília Y	Parque das Vivendas Zona Oeste	56	Entregue
18. Residencial Maria Clara	Cesar Almeida Zona Norte	48	Entregue
19. Residencial Girassóis	Jardim Colibri Zona Leste	36	Entregue
20. Residencial São Carlos	Chácara São Carlos Zona Oeste	35	Entregue
21. Vereador Eduardo	Jardim Cavallari	1.054	Em construção ou

Andrade Reis	Zona Oeste		a construir
22. Residencial São Bento	Jardim Tropical Zona Sul	816	Em construção ou a construir
23. Marrocos Residencias- Casablaca	Jardim Califórnia Zona Oeste	512	Em construção ou a construir
24. Residencial Terra Verde	Jardim Presidente Zona Oeste	416	Em construção
25. Residencial Portal do Sol	Via expressa Zona Sul	348	Em construção
26. Residencial Terra Verde	Jardim Presidente Zona Oeste	416	Em construção
27. Parque Mirabilis	Jardim Cavallari Zona Oeste	288	Em construção
28. Residencial Verona	Jardim Planalto Zona Sul	136	Em construção
29. Residencial Cambuí	Jardim Morumbi Zona Oeste	43	Em construção
30. Residencial Esplanada	Parque Nova Almeida Zona Norte	51	Em construção
31. Residencial Gaivota	Cérsa Almeida Zona Norte	43	Em construção
32. Residencial Sete de Setembro	Cerqueira Cérsa Zona Norte	100	Em estudo

33. Marrocos Residenciais- Marrakesh	Jardim Califórnia Zona Oeste	128	Em estudo
34. Marrocos Residenciais- Tânger	Jardim Califórnia Zona Oeste	416	Em estudo
35. Vila Bela	Não Identificado (NI)	206	Em estudo
36. Barão do café	Não Identificado (NI)	240	Em estudo
Total de unidades habitacionais		9644	

Fonte: Araujo (2013, p. 129); Prefeitura Municipal de Marília; Jornal de Marília; Jornal da Manhã. Dados atualizados até dezembro/2014. Elaboração do autor.

**Quadro 4 – Relação da previsão de unidades habitacionais por zonas de Marília.
Faixa de renda até 5 salários mínimos. A partir de 2009.**

Identificação da Zona/Marília	Total de Unidades previstas até 2014	Unidades habitacionais por Zona (%)	Nº de Residências por Zona
Zona Oeste	4.329	45%	13
Zona Norte	2.544	26%	13
Zona Sul	1.937	21%	6
Zona Leste	388	4%	2
Zona N.I.	446	4%	2
Total de unidades habitacionais	9644	100%	36

Fonte: Araujo (2013, p. 129); Prefeitura Municipal de Marília; Jornal de Marília; Jornal da Manhã. Dados atualizados até dezembro/2014. Elaboração do autor.

Como podemos observar a zonas oeste e norte (somando os conjuntos habitacionais construídos, em construção e previstos) concentram boa parte dos empreendimentos imobiliários do município de Marília. Eles totalizam 71% dos conjuntos habitacionais previstos a partir de 2009 e que se destinada a população com renda inferior a 5 salários mínimos. As regiões sul e Leste concentram 25% dos conjuntos previstos nesse período.

Essa discrepância na ocupação das zonas ou regiões da cidade foi em um passado recente definida pela expansão da produção agrícola, mais tarde, pela instalação do parque industrial, que juntou-se aos limites geográficos do território, que é definido pela presença de Itambé, em várias regiões da cidade.

Apesar da grande quantidade de empreendimento e/ou unidades habitacionais construídas desde 2009, a questão que se coloca é como os órgãos oficiais não produziu instrumentos de pudesse não só precisar o déficit habitacional do município, mas também nortear a instalação dos empreendimentos e minimizar os efeitos de uma ocupação espoliativa e segregadora, visto que, construir e financiar casas populares distantes do centro aumenta demais os custos em infraestrutura, limitando o direito à cidade e o direito à habitação, ou melhor, limitando a possibilidade do espaço urbano ser usufruído de forma equitativa por todos. Além disso, o PMCMC está centrado na construção de novas habitações, fazendo com que vazios urbanos sejam produzidos em espaços com uma boa infraestrutura, junta-se a este processo, a verticalização do espaço urbano como forma de ampliar os lucros, à medida que se amplia a concentração da população em pequenos espaços urbanos sem necessariamente ampliar a infraestrutura - o acesso aos bens coletivos - e desse modo atender as necessidades da população

Mesmo com a elaboração de um Plano Diretor, assim como, de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), observamos que o processo de produção do espaço urbano e de uma política habitacional na cidade de Marília não foi capaz de minimizar o processo de segregação social, pois ao promover a valorização das áreas de interesses particulares para o capital, principalmente para a implantação de grandes empreendimentos imobiliários, o que acabou por manter a população de baixa renda em áreas desprovidas dos bens públicos, marcando a proliferação de áreas favelizadas, em um primeiro momento, ao redor das áreas próximas ao centro da cidade e de ocupação mais antiga, em segundo momento, ao redor dos conjuntos habitacionais populares implantados nos eixos norte, sul e uma parcela menor na zona oeste da cidade.

Tal processo só passou a ser enfrentado a partir da elaboração de mecanismos legais, até então inexistente ou insuficiente, assim como, da organização ou mobilização de parcela da sociedade (através de associações de bairro ou movimentos sociais, por

exemplo)²², já que, esta parcela da sociedade é diretamente afetada pelo de uso e ocupação de forma desigual do espaço da cidade. É nesse contexto que a prefeitura, a partir, dos elementos norteadores como o PLHIS irá produzir uma política de desfavelamento, iniciada em 2010 e que até o final de 2014, diminuiu o número de favelas de 20 para 16. As quatro favelas que foram removidas ou desfavelizadas estavam instaladas nos seguintes bairros – do “Linhão” no Santo Antonieta, Altaneira, Jânio Quadros e Universitário. Foram retiradas ou transferidas um total 226 família, sendo 170 famílias para o Núcleo Marina Moretti (Zona Norte) e as demais para o Parque das Vivendas. (Zona Oeste). Embora, esse processo tenha impactos positivos para a política urbana e habitacional do município, ela não minimiza o longo período de ausência de uma política que orientasse ou planejasse o espaço urbano, o que deve resultar ainda em um longo período ou processo para que tal mazela deixe de assolar a população mariliense, em partícula, a diretamente afetada pelo problema, a população de baixa renda.

1.4 | Os efeitos do PMCMV para população de baixa renda em Marília - SP

“Aquilo é um cortiço, hein!?”²³

“Não vejo nenhuma mudança, nenhuma melhora na cidade”.²⁴

“Não existe uma árvore, uma sombra, um lugar para conversar com os vizinhos”.²⁵

Foi ouvindo as ideias acima citadas que pudemos entender como a atual política urbana e habitacional realizada no país, nos possibilita perceber ou entender como praticamos e/ou vivenciamos através do discurso uma segregação socioespacial, ao

²²Segundo informação publicada pelo site, Giro Marília, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) está instalando uma coordenação regional em Marília, com objetivo de orientar ou incentivar as lideranças locais e famílias na luta por habitações para população de baixa renda.

Cf.: MARTINEZ, Rogério. Giro Marília – Movimento sem terra chega à Marília e prevê ocupações em 2015. Disponível: <<http://www.giromarilia.com.br/noticia/giro-marilia/movimento-sem-teto-chega-a-marilia-e-preve-ocupacoes-em-2015/803>>. Acessado em: dez. 2014.

²¹Fala de uma visitante ao Conjunto Habitacional “Vereador Eduardo de Andrade Reis”, localizado na zona oeste da cidade de Marília, mais especificamente, na Avenida Maria Fernandes Cavallari, no bairro Cavallari, 2011.

²⁴Fala de um membro de uma Associação de Bairro, localizada na zona oeste, da cidade de Marília, 2013.

²⁵Fala de uma moradora do Conjunto Habitacional “Marina Moretti”, localizado na zona norte, da cidade de Marília, 2014.

compreendermos o habitar do outro e/ou como enxergamos o que seja uma moradia para a população de baixa renda. Desse modo, podemos compreender como a relação existente entre a “experiência social de um indivíduo” e a “dimensão nacional da vida social”²⁶ são determinantes na definição da política urbana e habitacional no país. A cidade, ao aglomerar num espaço limitado uma numerosa população, cria mercado. Um processo perverso que atinge principalmente a camada mais pobre das cidades. É a construção, ou melhor, a produção capitalista da casa e da cidade, na qual se configura a idéia da “terra urbana como capital”.

A análise das diferentes formas de ocupação do espaço urbano e das intervenções públicas recentes permite compreendermos como tem sido resolvido o acesso à casa própria nesta realidade. Aponta-se para a extensão da segregação urbanística na cidade, requalificando-se também a questão do déficit habitacional. A política habitacional voltada para a população de baixa renda depende das diretrizes do Estado, que por sua vez, é mantida pelas regras do mercado, ou seja, pela contradição do sistema. Essa situação indica o deslocamento do problema de demandas de novas habitações na cidade para demandas de melhorias do habitar no meio urbano, embora esteja mantida a gênese da desigualdade socioespacial.

O Programa MCMV foi analisado como sendo um claro avanço no que tange a elevação do número de moradia, sobretudo, para a população com menores rendas, no entanto, essa evolução no quadro de moradias tem sido dissociada da busca de integrar essa população à dinâmica da cidade (como demonstra as falas citadas acima) e com isso forçando a população de baixa renda a se localizar fora da área central, ou seja, do acesso adequado aos bens sociais ou coletivos ou públicos – como, emprego, lazer, saúde, educação, etc. - que uma cidade integrada e planejada deveria possibilitar. Essa situação tem gerado uma elevada renda diferencial da terra urbanizada pelo Programa MCMV em favor das famílias com maiores rendas, pois o preço de produção da mercadoria moradia

²⁴Os autores, Norbert Elias e John Scotson, apresentam a ideia de que “experiência social de um indivíduo” determina a “dimensão nacional da vida social”. No entanto, essa ideia é aqui apresentada de forma inversa, pois buscamos compreender como a “dimensão nacional da vida social” determina a “experiência social de um indivíduo”. Ou seja, como o desenvolvimento do capital gerou no cotidiano uma ideia de habitação social. Cf.: ELIAS, Norbert e John L. Scotson. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

não é calculado pelo valor do solo médio, mas pela pior terra a ser utilizada, que no caso em estudo, está localizada nas regiões dos extremos e circunvizinhas da cidade de Marília.

A lógica apresentada aqui não poder ser vista como algo singular do município de Marília, mas trata-se da própria lógica interna do modo de produção capitalista de produção do espaço que busca resolver primeiramente a questão da crise do capital, vista como questão social de reprodução do capital, e só como caráter complementar (em busca do primeiro objetivo) a questão humana, como é o caso da produção de moradia para população de baixa renda. O ponto é, portanto, como esse processo foi capaz de produzir a ilusão de solução dos problemas da política urbana e habitacional do país, em especial para a população de baixa renda.

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA COMO UMA POLÍTICA DE ESTADO



²⁷ **Incertezas do habitar.**

Vista do residencial “Vereador Eduardo Andrade Reis” (abandonado pela empresa Homex, em 2012), localizado na Zona Oeste da cidade de Marília. Imagem produzida pelo pesquisador, dez., 2015.

“Em certo sentido, a expansão urbana é, por excelência, o grande tema do Brasil moderno, em nossa época”.²⁸

Esta epígrafe enuncia os desafios de se planejar a expansão urbana, de como se pensar e produzir uma política que seja capaz de direcionar a ação do Estado para mediação da necessidade do homem, assim como, da relação existente entre o que é particular do rural e o que é particular do urbano. Nesse sentido está no cerne do processo da regulamentação do espaço (seja ele urbano ou rural) a possibilidade de minimizar a existência do conflito, daí a centralidade das ações dos movimentos sociais terem a capacidade de atuarem de forma propositiva na organização do espaço urbano. No caso do território, conflitos geralmente envolvem dúvidas sobre quem tem a posse da terra, sobre o que se pode fazer nela e como ela pode ser objetivo de usufruto. Portanto, posse e uso da terra estão fortemente intrincados. E não por acaso que a modernidade produziu uma centralidade na relação entre Estado, cidade e homem.

2.1 | O Programa Minha Casa, Minha Vida

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), foi criado oficialmente no dia 25 de março de 2009 por meio da Medida Provisória Nº 459, e convertida na Lei 11.977 em 7 de julho de 2009²⁹. Uma das suas finalidades foi promover a concessão de financiamento para construção de 1 milhão de unidades habitacionais, para famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, totalizando um investimento inicial de R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões seriam provenientes da União, R\$ 8,5 bilhões do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e mais R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) para a cadeia produtiva (Brasil, 2009), conforme é apresentado no Quadro 5. A execução e operacionalização do Programa ficariam a cargo de seus agentes financeiros, Caixa Econômica Federal – CAIXA e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES³⁰, sendo a Caixa o gestor do FGTS.³¹

²⁸Cf.: Discurso do Presidente da República, Ernesto Geisel, ao abrir o Simpósio O Homem e a Cidade, em 1975. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1975/43.pdf>>. Acessado em: dez. 2013.

²⁹Alterada pela Lei 12.434, de 16 de julho de 2001.

³⁰Ainda em 2011, o Banco do Brasil, também passou a operar os recursos do PMCMV.

³¹Dados apresentados no folheto de divulgação do Programa e do site: www.minhacasaminhavid.gov.br

Quadro 5 – Recursos Públicos para o Programa MCMV (em R\$ bilhões)

Programa	União	FGTS	Total
Subsídios para moradia (renda até R\$ 1.395,00)	16		16
Subsídios em financiamentos do FGTS (renda até R\$ 2.790,00)	2,5	7,5	10
Fundo Garantidor em financiamentos do FGTS	2		2
Subtotal	20,5	7,5	28
Financiamento – Infraestrutura	5		5
Financiamento - Cadeia Produtiva		1	1
Subtotal	5	1	6
TOTAL - MCMV 1	25,5	8,5	34

Fonte: SILVA, 2013, p. 93.

A partir de 2011, com a eleição de Dilma Rousseff o PMCMV é inserido no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 (2011-2014), onde tem seus recursos, bem como suas metas ampliadas no que tange à produção de moradias, tendo como nova meta a construção de 2 milhões de moradias com recursos que contabilizam um montante de R\$ 71,7 bilhões. Sendo assim quando o Governo Federal cria o Programa MCMV teria com objetivo declarado, segundo Pedro Arantes e Mariana Fix (2009, p. 1):

[...] dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal.

Além desse objetivo o Programa, Arantes e Fix (2009, p. 1), afirmam:

[...] tem sido apresentado como uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção -, e também como uma política social em grande escala. O volume de subsídios que mobiliza, 34 bilhões de reais (o que equivale a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de 0 a 10 salários mínimos de rendimento familiar, é, de fato, inédito na história do país – nem mesmo o antigo BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda em uma única operação.

De um modo geral, segundo o governo, o Programa seria duplamente atraente: estimularia a economia com uma medida anticíclica para um período de crise financeira mundial, gerando empregos e aquecendo a economia nacional, e enfrentaria uma questão social histórica da sociedade brasileira, que é a total precariedade das moradias da população de baixa renda, atacando essa problemática por meio da reposição de estoque de moradias.

Para atingir tais objetivos o Programa Minha Casa, Minha Vida foi arquitetado e instrumentalizado para que fosse uma das vigas de sustentação da “Nova Política Nacional” de habitação no país, para tanto, compreenderia dois grandes Programas: O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Como o próprio nome já indica o PNHU é destinado para população urbana que busca adquirir unidade residencial com renda mensal de até dez salários mínimos. As famílias com renda de até seis salários mínimos têm direito a subsídio de acordo com sua faixa de renda, complementando, assim, a capacidade de pagamento das famílias. As famílias com renda entre seis a dez salários mínimos teriam acesso ao financiamento com juros reduzidos, prazos mais longos e uso dos recursos do FGTS.

Já o PNHR, tem como objetivo subsidiar a população rural (agricultura familiar e trabalhadores rurais) que tenham como propósito a construção na área rural, por meio da aquisição de materiais de construção. Nesse caso, a renda familiar anual é limitada em R\$ 10.000, além de comprovação de enquadramento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). E, para que sejam concedidos os recursos, os proponentes devem se organizar na forma de Entidades Organizadoras (EO), que ficarão incumbidas de partilhar os recursos entre seus integrantes. Os recursos do PNHR são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU).

Observamos que mesmo sendo visto de um modo geral como um único e grande Programa, o Minha Casa Minha Vida é, efetivamente, dividido em dois segmentos determinado pela localização do demandante final, na área Urbana ou Rural, porém, o Programa na sua modalidade Rural (PNHR) tem ficado em segundo plano ou pelo menos não é o foco principal do governo.³² O PNHU, por sua vez, também é dividido em dois grandes segmentos pois leva em consideração a renda auferida pela população demandante. A primeira faixa engloba a população com renda entre zero a três salários mínimos e, cujo atendimento é realizado através da Habitação de Interesse Social e a segunda, muito mais ampla, abrange a população que recebe até dez salários mínimos, chamada de segmento econômico.

³²A meta do PNHR para os anos de 2011 a 2014 é construir apenas 60 mil moradias, volume pequeno se comparado com a produção do PNHU que é de 2 milhões.
Cf.: <www1.caixa.gov.br/noticias/asp/popupbox.asp?codigo=6912119>. Acessado em: nov. 2013.

Para o segmento de baixa renda, sua implementação depende de apoio das prefeituras, pois são elas as responsáveis pelo cadastro dos beneficiados e indicação dos demandantes. O Financiamento dessas moradias deriva do Orçamento Geral da União (OCG), a fundo perdido e, são geridos pela Caixa Econômica Federal através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O segmento econômico é composto por fundos não onerosos (como os da poupança), apresentando como benefícios a redução da taxa de juros, dos tributos envolvidos na transação e ainda facilidade de acesso ao crédito como o alongamento do prazo de financiamento para no máximo até 35 anos, dependendo da faixa de renda que esteja localizado o demandante. É composto, ainda, por recursos onerosos do FGTS, onde o recurso é devolvido conforme os pagamentos das parcelas são amortizados.

Para Ferreira (2012, p. 40) apesar de bastante amplo no que se refere às faixas de renda, o Programa Minha Casa, Minha Vida “na pratica pode ser visto como uma política com diferentes estratégias de atendimento conforme a faixa de renda da população”. Como podemos observar no Quadro 6:

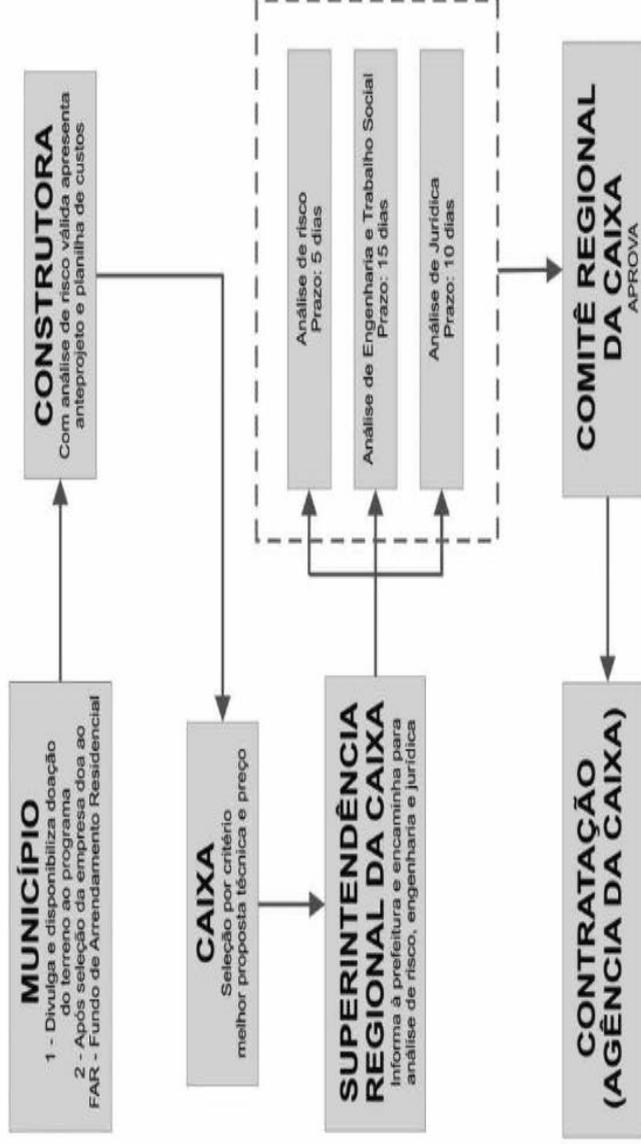
Quadro 6 - Programa MCMV – Condições por Faixa de Renda

FAIXA DE RENDA	CONDIÇÕES
0 a 3 SM	Subsídio integral com isenção do seguro, prestação de até 10% da renda (por 10 anos), prestação mínima de R\$ 50 reais por mês e registro de imóvel no nome da mulher.
3 a 6 SM	Aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor
6 a 10 SM	Estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor

Fonte: SILVA, 2013, p. 96.

Segundo, Aduino Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão, o PMCMV “se estruturou a partir de subprogramas (PNHU, PNHR, MCMV Entidades, MCMV abaixo de 50.000) e pelas faixas de renda, segundo os princípios e modelos operacionais”, conforme as Figuras 1, 2 e 3:

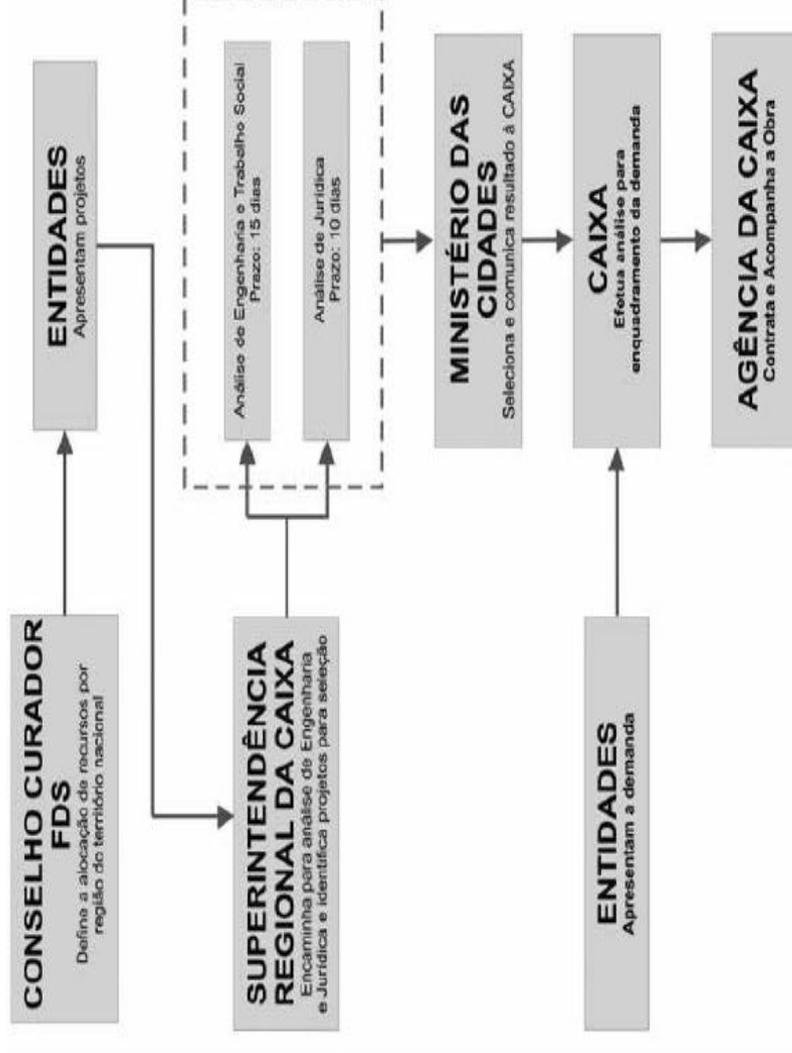
Figura 1 - Habitação para famílias com renda até 3 salários mínimos; Fluxo operacional com doação de terra pelo Estado/Município³³



Fonte: site da Caixa Econômica Federal.

³³Faixa 0 a 3 SM – execução via Fundo de Arrendamento Residencial – FAR: a produção é “por oferta”, o que significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgão competentes e vende integralmente o que produzir para a CAIXA, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A CAIXA define o acesso às unidades a partir de rendimento de 0 a 3 salários mínimos, além da participação por meio da doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processo de aprovação e licenciamento e também na flexibilização das normas urbanísticas para permitir aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do MCMV (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 37).

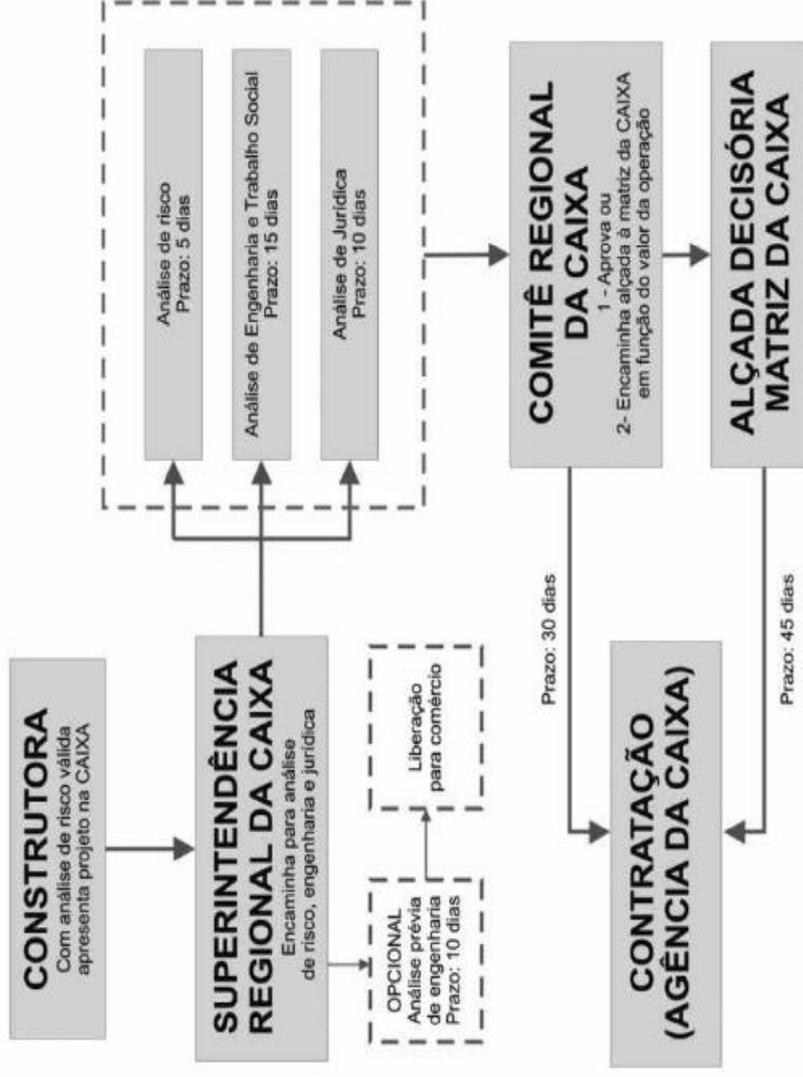
Figura 2 - Habitação para famílias com até 3 salários mínimos; Fluxo operacional do PMCMV Entidades³⁴



Fonte: site da Caixa Econômica Federal.

³⁴Faixa de 0 a 3 SM através do MCMV Entidades. Segue-se nesse caso o mesmo modelo anteriormente adotado no Programa Crédito Solidário: Financiamento através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Entidades sem fins lucrativos (cooperativas, associações de moradia, etc.) apresentam projetos à CAIXA, que podem ser (ou não) em parceria com estados e municípios. A CAIXA efetua as análises e, após sua conclusão, envia ao Ministério das Cidades a relação de projetos para seleção. O Ministério das Cidades faz a seleção e reencaminha para a CAIXA que aguarda o envio, pela entidade selecionada, da lista de beneficiários a serem atendidos. A CAIXA efetua a análise de enquadramento dos beneficiários, contrata a operação e acompanha a execução da obra (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 38).

Figura 3 - Habitação para famílias com até 3 salários mínimos; Fluxo operacional do PMCMV para Construtoras³⁵



Fonte: site da Caixa Econômica Federal.

³⁵Faixa de 3 a 10 SM – financiamento via Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS): As construtoras/incorporadoras apresentam projetos de empreendimentos à CAIXA, que realiza pré-avaliação e autoriza o lançamento e comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. A comercialização é feita pelas construtoras ou através dos “feirões” da Caixa, havendo a possibilidade de que os pretendentes à aquisição consigam uma carta de crédito na Caixa para ir ao mercado buscar uma moradia para aquisição (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 39).

Ao analisarmos as formas de financiamento a partir das figuras acima apresentadas podemos perceber que mais do que “diferentes estratégias”, a formatação do Programa demonstra como o Estado brasileiro tem buscado resolver o problema da falta de moradia no país, pois quando uma política pública dessa envergadura leva em consideração o perfil econômico do demandante do bem moradia, encontramos na maioria das vezes constrangimentos quanto ao efetivo cumprimento das metas em determinadas faixas de renda. Notamos esse problema principalmente para as faixas tradicionalmente, excluídas do mercado formal de crédito, justamente por imperar a lógica mercadológica de concessões do crédito habitacional.

Nesses termos, quando observamos de modo mais detalhado, percebemos que o Programa efetivamente tem utilizado recursos públicos e semipúblicos para a produção habitacional via financiamento, a materialização dele se apresenta de forma contraditória quanto aos objetivos sociais a serem alcançados, pois vale ressaltar que uma parte significativa dos recursos destinados ao Programa é por subsídio, ou seja, de recursos oriundos da arrecadação de impostos do conjunto da população. Além disso, existe o pagamento e/ou financiamento do Programa via as instituições bancárias (em sua maior parcela bancos públicos) e, por fim os recursos gerados pela venda da mão de obra dos que adquirem o bem moradia. Esse conjunto de ações produz um circuito de acaba por produzir recursos ou formas de financiamento do Programa em que o sonho do bem moradia é mantido tanto por aquele que consome como por aquele que produz. Segundo, Lúcio Cardoso e Thêmis Aragão, o PMCMV, pode ser entendido como um:

[...] programa de crédito tanto ao Consumidor quanto ao produtor. No caso da produção o construtor solicita crédito à Caixa para construção de empreendimentos direcionados ao público, dividido em três faixas de renda: de 0 a 3; de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos. Para cada tipo de empreendimento construído, as unidades devem ser comercializadas no valor definido dentro de limites estabelecidos segundo as características da cidade e da região [...]

O Programa Minha Casa Minha Vida apresenta uma meta “ambiciosa” de construir 1 milhão de moradias³⁶. A quantidade de moradias a serem construídas foi distribuída por

³⁶Desde o lançamento da primeira etapa (2009-2010), da segunda fase (2011-2014) e da terceira fase (2015), a meta de construção de moradias do PMCMV tem aumentado. Segundo informações publicadas pelo site, Carta Maior, a presidenta Dilma Rousseff, afirma que: “[...] na primeira etapa, ainda no governo do ex-presidente Lula, o programa distribuiu 1 milhão de moradias. Nesta segunda fase, iniciada já no seu governo, já entregou 1,7 mil unidades e deverá fechar em 2,7 mil casas até o final do ano. Para a terceira etapa, ela propõe uma meta mínima de 3 milhões de unidades, mas com a expectativa de chegar a 4 milhões. “Se nós conseguirmos

faixa de renda, ficando da seguinte forma: 400 mil moradias para famílias com renda até 3 salários mínimos; 200 mil moradias para famílias que recebam mais de 3 até 4 salários mínimos; 100 mil moradias, para que receba de 4 até 5 salários mínimos; 100 mil moradias para as famílias que recebem mais de 5 a 6 salários mínimos e, por fim, para as famílias que recebem mais de 6 até 10 salários mínimos, que é o limite do programa, a meta é a construção de 200 mil habitações.³⁷

2.2 | A mediação do Estado na produção da casa e nas ações do mercado capitalista

O Estado tem um papel fundamental seja em termos de regulamentação, legislação como também da própria produção e financiamento habitacional. Segundo Lucena (1983) o Estado exerce duas funções importantes no contexto da cidade e no mercado de habitação, atua como fornecedor de bens públicos e também como legislador do uso e ocupação do solo. E, para o caso específico do Brasil, atua ainda como intermediário financeiro, determinando dessa forma as condições gerais dos financiamentos imobiliários tais como prazos, taxas de juros, volume de recursos, etc.

No Programa MCMV a produção das moradias é de responsabilidade das construtoras e/ou incorporadoras contratadas pela Caixa Econômica Federal, sendo de responsabilidade delas a entrega das residências concluídas e legalizadas. Até a entrega do imóvel e posterior pagamento das parcelas por parte do agora mutuário, o imóvel fica no patrimônio do FAR, pois caso a construtora não entregue o imóvel por qualquer motivo, como por exemplo, falência da construtora, a Caixa Econômica Federal fica obrigada a contratar outra construtora para finalizar o empreendimento iniciado, o que de certa forma proporciona segurança jurídica para os demandantes de que o imóvel será entregue.

As definições das metas por parte do governo para cada região, e posterior liberação dos recursos, ficaram condicionadas às estimativas do déficit habitacional existente em cada região geográfica. Assim, na busca de uma equalização das diferenças, não somente regionais, como também do próprio tamanho dos municípios e de suas regiões

ampliá-lo para 4 milhões de unidades na próxima etapa, teremos uma média de 1 milhão de novas moradias por ano. Mas vamos propor uma meta de 3 milhões, que é o que as empresas têm conseguido executar, explicou”. Cf.:<<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Governo-fecha-acordo-historico-com-movimento-por-moradia/4/31137>>. Acessado em: jun. 2014.

³⁷Dados do folheto de divulgação do Programa e do portal:<<http://www.minhacasaminhvida.gov.br>>. Acessado em: nov. 2013.

metropolitanas, foram criadas faixas de liberação dos recursos conforme o tamanho do município, sendo uma faixa inicial para os municípios de até 50 mil habitantes, outra faixa para municípios entre 50 e 100 mil habitantes e outra para municípios com mais de 100 mil habitantes.

Conforme apresentado, no Quadro 7, podemos perceber e avaliar que quando levamos em consideração a divisão das metas do Programa entre os mais diversos estados, compreendemos que tal divisão seria relativamente coerente, pois tomar como referência o déficit habitacional de cada região faz com que estados como os da Região Nordeste, por apresentar os maiores déficits habitacionais, sejam privilegiados, em detrimento a estados como do Sul do país, pois é essa região que historicamente apresenta os menores déficits habitacionais. Deste modo, quando cruzamos a coluna da “% do Déficit em Relação ao Déficit Total” com a coluna da “% de moradias do MCMV em relação ao Total do MCMV” percebemos claramente que valores são muitos próximos um do outro sem muita discrepância.

Quadro 7 - Distribuição da quantidade de moradias do MCMV, por Unidade da Federação e Região Geográfica

Unidades da Federação e Regiões Geográficas	Déficit – Absoluto ⁽¹⁾	% do Déficit em Relação ao Déficit Total	Meta do MCMV ⁽²⁾	% de moradias do MCMV em relação ao Total do MCMV
Norte	652.684	10,41%	103.018	10,30%
Rondônia	52.472	0,84%	8.495	0,85%
Acre	21.063	0,34%	3.939	0,39%
Amazonas	146.268	2,33%	22.238	2,22%
Roraima	16.379	0,26%	2.793	0,28%
Pará	317.089	5,06%	50.667	5,07%
Amapá	30.449	0,49%	4.589	0,46%
Tocantins	68.964	1,10%	10.297	1,03%
Nordeste	2.144.384	34,19%	343.197	34,32%
Maranhão	461.396	7,36%	72.756	7,28%
Piauí	139.318	2,22%	21.837	2,18%
Ceará	314.949	5,02%	51.644	5,16%
Rio Grande do Norte	117.647	1,88%	19.224	1,92%
Paraíba	122.166	1,95%	21.306	2,13%
Pernambuco	281.486	4,49%	44.706	4,47%
Alagoas	123.245	1,96%	19.679	1,97%
Sergipe	73.499	1,17%	11.301	1,13%
Bahia	510.677	8,14%	80.744	8,07%
Sudeste	2.335.415	37,23%	363.983	36,40%
Minas Gerais	521.085	8,31%	88.485	8,85%
Espirito Santo	101.124	1,61%	16.846	1,68%
Rio de Janeiro	478.901	7,63%	74.657	7,47%
São Paulo	1.234.306	19,68%	183.995	18,40%
Sul	703.167	11,21%	120.016	12,00%
Paraná	272.542	4,34%	44.172	4,42%
Santa Catarina	145.363	2,32%	24.049	2,40%
Rio Grande do Sul	285.261	4,55%	51.795	5,18%
Centro-Oeste	436.995	6,97%	69.785	6,98%
Mato Grosso do Sul	76.027	1,21%	12.244	1,22%
Mato Grosso	86.679	1,38%	13.390	1,34%
Goiás	167.042	2,66%	27.613	2,76%
Distrito Federal	107.248	1,71%	16.538	1,65%
BRASIL	6.272.645	100%	1.000.000	100%

Fonte: SILVA, 2013, p. 99.

Para Krauser (2011, p 75), em artigo publicado no boletim do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), existe uma predileção do PNHU em detrimento do PNHR, assim como, há também uma priorização na destinação dos recursos para os municípios com mais de 100 mil habitantes, já que para os municípios com até 50 mil habitantes será destinado R\$ 1 bilhão, “o que contrasta com os R\$ 16,5 bilhões que poderão ser transferidos pela União” para operações com o PMCMV para municípios com mais de 100 mil habitantes. Ou seja, são nos municípios médios do Brasil onde as construtoras conseguiriam obter ganhos de escala da produção, devido em parte, pela proximidade dos grandes centros urbanos e, por conta disso, apresentando os menores custos de contratação de materiais e principalmente de mão de obra.

Podemos entender tal observação como sendo uma primeira aproximação que possibilita verificar uma relativa aderência empírica entre as metas do Programa com a rápida dinamização do mercado habitacional. Todavia, tal afirmação necessita ser confrontada com os dados concretos de liberação dos recursos e constatar principalmente quais foram às faixas de renda que foram privilegiadas. Realizaremos esse exame nas próximas seções.

2.3 | Metas e objetivos do PMCMV: equívocos implícitos?

Quando um governo inclui em sua agenda Programas que buscam intrinsecamente dar uma resposta social a problemas nacionais, como é a questão da falta de moradia, logo eles são apresentados como uma resposta definitiva para a sociedade. Observamos a repetição desse argumento desde o extinto BNH e de forma mais acentuada no Programa MCMV, que é apresentado pelo Governo Federal como sendo um Programa que irá reduzir a grave questão habitacional do país e que incluirá a população de baixa renda tradicionalmente excluída do sistema habitacional de crédito. E quando tal política vem acompanhada do discurso de que é também uma resposta à crise econômica mundial de 2009 por meio de uma medida anticíclica, tais argumentos se ampliam e reverberam na sociedade de forma mais intensa.

Mas, subjacente a todo esse contexto, os programas são formulados com intuito de focalizar ou de universalizar as políticas públicas, ou seja, elegem-se certos setores da sociedade, no caso de políticas focalizadas, ou ainda que abarquem boa parte da sociedade

caso seja uma política de universalização. De tal modo, entendemos que as políticas podem apresentar objetivos explícitos ou simplesmente implícitos, que é quando não estão tão claros quais são os atores selecionados para serem beneficiados, mas que, com uma análise mais apurada podemos encontrar os reais eleitos para serem beneficiados pela política pública.

Não podemos confundir nesse momento o discurso simbólico de quem irá ser beneficiado e de quem realmente será beneficiado. Pois, o governo pode prontamente levantar um discurso, que muitas vezes eleitoreiro em prol de uma classe social para conseguir simpatizante de sua política, sem que necessariamente a retórica esteja atrelada com a realidade concreta. Nesse ponto é fundamental para a consolidação e aceitação da política por parte da população, e para isso, o próprio governo realiza estudos frequentes por meio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) para acompanhar a percepção da população quanto as suas políticas públicas via campanhas publicitárias e assim, verificar como os conceitos, objetivos, ideologias propagandeadas pela mídia estão sendo recebida pela sociedade.

Dentre os diversos relatórios executados pela SECOM foi elaborado ainda em 2009, um amplo estudo especificamente para o Programa MCMV intitulado: *Pesquisa de Recepção da Campanha Minha Casa, Minha Vida* - o qual tinha como objetivo “verificar como a campanha publicitária Minha Casa, Minha Vida foi recebida pela sociedade, especialmente no que se refere aos aspectos de linguagem e compreensão do conceito de comunicação” (SECOM, 2009, p. 3).³⁸

O estudo buscou entender, principalmente, se o que o Governo afirma como sendo verdadeiro sobre o Programa Por meio das campanhas publicitárias é valorizado e lembrado pelos participantes da pesquisa. Da mesma forma que ocorreu, com a criação do BNH, o Governo trabalha com o tema numa concepção de que a mercadoria moradia é um sonho da população, notadamente o reforço da ideologia da casa própria, sendo esta, inclusive, uma das conclusões do relatório (SECOM, 2009, p. 85):

A natureza do tema, sensível e relevante para a população brasileira, especialmente para os segmentos de baixa renda, contribuiu para a grande aceitação das peças. O sonho da casa própria mostrou ser um forte desejo coletivo, percebido como essencial,

³⁶Pesquisa disponível no site da SECOM: <<http://www.secom.gog.br/sobre-a-secom/pesquisas/2009-05-avaliacao-da-campanha-miinh-casa-minha-vida.pdf>>. Acessado em: nov. de 2013.

especialmente para os segmentos mais pobres. As peças publicitárias apresentadas foram felizes ao trabalhar este sonho.

Desse modo, uma linguagem em tom emocional e a valorização da ideologia mercantil foram essenciais para ampla aceitação do Programa. Pois, de um modo geral, a população é facilmente comovida por questões dessa natureza, despertando o que o próprio relatório vai elencar como sendo um despertar de sentimento de “alegria, esperança, felicidade, confiança, credibilidade e expectativa de realizar um sonho”.

O próprio nome do Programa Minha Casa, Minha Vida é visto também como sendo um dos motivos de aceitação para este programa habitacional e capaz de sensibilizar ao indicar a importância para a vida das pessoas do sonho da casa própria”. Apesar dessa generalizada aceitação por parte do grupo focal estudado, a maior sensibilidade, no sentido de se ver como o público-alvo do Programa, se deu com a população de menor renda, principalmente para a população entre 0 a 3 salários mínimos:

Houve maior identificação destes segmentos com as imagens, mensagens e referências utilizadas nos dois primeiros filmes, no spot e nos materiais impressos. Os participantes destes segmentos se perceberam, em grande medida, como o foco principal destas propagandas. Os participantes com poder aquisitivo mais elevado (renda de 6 a 10 salários mínimos e 10 a 20 salários mínimos) se identificaram mais com o filme sobre a redução de impostos. No caso das demais peças, os participantes com maior renda perceberam ser os segmentos mais pobres o público-alvo da campanha (SECOM, 2009, p. 85).

Por conta desse entendimento, a principal crítica feita ao Programa, sobretudo vinda da população de menor renda, diz respeito à inclusão das famílias com renda de até 10 salários mínimos. Os participantes da pesquisa teriam uma desconfiança quanto a quem seriam os reais beneficiados pelo Programa, por acreditar que com essa abrangência de renda poderia acabar favorecendo a população com maiores rendas (de 6 a 10 salários mínimos) em detrimento das menores (0 a 3 salários mínimos).

De qualquer forma, a síntese da pesquisa e o entendimento do próprio governo por meio da SECOM é que:

Os dados analisados, portanto, sugerem o acerto da linguagem utilizada e do tom emocional sensibilizador das peças da campanha, coadunados com o tema e nome do programa, em forte sintonia com os desejos e aspirações das pessoas, especialmente do segmento com menor renda (SECOM, 2009, p. 92).

Dito isso, então, quais seriam realmente os objetivos implícitos ao Programa MCMV? Quais seriam os reais objetivos? Pois o discurso, ou ainda, os objetivos explícitos já estão totalmente difundidos pelos sistemas midiáticos e no discurso dos políticos ou

mesmo na população como um todo, conforme demonstrado. Buscaremos, então, analisar as metas do Programa para entender os meandros da idealização dessa política pública de habitação.

Como já apresentado (p. 50-1) o governo dividiu a quantidade de moradias a serem construídas por faixas de renda contendo as seguintes metas:

- 400 mil unidades habitacionais – Renda familiar: 0 até 3 salários mínimos;
- 200 mil unidades habitacionais – Renda familiar: 3, 1 até 4 salários mínimos;
- 100 mil unidades habitacionais – Renda familiar: 4,1 até 5 salários mínimos;
- 100 mil unidades habitacionais – Renda familiar: 5,1 até 6 salários mínimos;
- 200 mil unidades habitacionais – Renda familiar: 6,1 até 10 salários mínimos.

Da forma com que é apresentado pelo governo com cifras gigantes, seja em números de habitações, seja em valor a ser financiado, torna o evidente objetivo posto pelo Programa, como realmente ambicioso no que tange à solução da problemática histórica da falta de moradia. No momento que não há inter-relação com outras questões concretas, ou ainda, com tantas subdivisões por faixa de renda e de forma neutra e isolada, fica confuso o entendimento dos reais objetivos e metas adotadas pelo governo, não deixando claro, entre outras questões: essas metas adotadas pelo Governo estão alinhadas com as reais necessidades de moradias do país? A população de baixa renda está sendo privilegiada ou atendida, como informa a publicidade do próprio governo?

Para tentar responder a tais questionamentos construímos alguns simples cruzamentos estatísticos onde podemos iluminar respostas preliminares a essas indagações e demonstrar que apesar da ampla aceitação, a realidade concreta se mostra superposta a essa aparência imediata. Considerando esse objetivo, o Quadro 8, apresenta as metas do Programa, quantidade atendida pelo Programa e a configuração do Déficit Habitacional brasileiro por faixa de renda, em salários mínimos, apresentados pelo governo para o ano de 2009:

**Quadro 8 - Déficit Habitacional e Metas do PMCMV – Por Faixa de Renda –
Brasil - 2009**

Faixa de Renda (em SM)	Déficit Habitacional - Valor Absoluto	Déficit Habitacional (%)	Meta do Programa – Valor Absoluto	% do Déficit Atendido por Faixa de Renda
0 a 3 SM	6.544.800	91%	400.000	6%
3,1 a 6 SM	482.400	7%	400.000	83%
6,1 a 10 SM	172.800	2%	200.000	116%
TOTAL	7.200.000	100%	1.000.000	14%

Fonte: SILVA, 2013, p. 103.

Em 2009, o déficit total de moradias estimado pelo governo foi de 7,2 milhões, sendo 91% desse total ou 6.544.800 moradias correspondem à população que recebe até 3 salários mínimos. Se somarmos com a faixa de renda de até 6 salários mínimos serão mais 7% ou 482.400 moradias, totalizado 98% do total do déficit para o país (Quadro 6). Para faixa da população que ganha de 6 a 10 salários mínimos são 172.800 moradias ou simplesmente 2% do total do déficit do país. Quando fazemos o cruzamento das metas do MCMV e o Déficit Habitacional podemos chegar a algumas conclusões sobre os objetivos do Governo com o Programa, pelo menos no que tange aos seus reais beneficiários. No cruzamento das metas do Programa pelo total do Déficit Habitacional por faixa de renda a ser atendido constatamos o percentual atingindo das metas pelo Governo. Na coluna referida tabela chamada: “% do Déficit Atendido por Faixa de Renda” - é apresentado em termos percentuais a redução do déficit por faixa de renda caso as metas fossem atingidas por completo.

Assim, com um déficit de 91% do total de moradias no país referente à população mais carente (até 3 SM), o Governo deseja reduzir esse percentual em 6%, isto é, a aspiração implícita do Governo Federal em relação ao déficit habitacional da população de menor renda de 91% para 85%, ou em termos absolutos, caso as metas sejam atendidas em sua plenitude reduzirá de 6.544.800 para 6.144.800 de moradias. Para as classe intermediara (de 3,1 a 6 salários mínimos) o governo foi mais benevolente na formatação do Programa MCMV, tendo como meta reduzir o déficit em 83%, de um total de 482.400

moradias o Programa busca reduzir para apenas 82.400, pois, serão construídos 400.000 mil habitações.

No entanto, o mais espantoso é quando passamos a decompor a faixa da população com alto poder aquisitivo que vai de 6,1 a 10 salários mínimos. A meta do governo é não somente debelar por completo o déficit habitacional para essa faixa de renda, como tornar essa população 16% positivos. Ou seja, todas as famílias dessa faixa de renda não só terão uma residência via Programa MCMV como 16% dessa população terá mais de uma.

Em suma, podemos inferir, com base nos cruzamentos apresentados no Quadro 2, que o Programa MCMV além de dinamizar o mercado de moradias no país dado elevado volume de recursos a serem liberados (34 bilhões) ou mesmo em termos de unidades habitacionais a serem construídas (1 milhão), fato inédito no país, poderá também, aprofundar a vala que separa a população com menores rendas (até 3 SM) do mercado tradicional de crédito, seja pela reduzida inserção no Programa, pois desse total apenas 6% será beneficiada, ou via renda fundiária do mercado imobiliários, haja visto que, para a população com maiores renda (6 a 10 SM), teremos uma meta de 116%. Ou seja, algumas dessas famílias ou irão adquirir mais um imóvel, colocando em nome da esposa, do filho, etc., tendo como finalidade a revenda do imóvel na ânsia de uma valorização fundiária futura, e assim, se apropriando da renda diferencial gerada, por conta do que muitos especialistas chamam de um boom imobiliário, ou ainda, se tornarão rentistas no mercado de alugueis de moradias.

2.4 | A segregação socioespacial do PMCMV

O Estado, dado suas funções, determina a demanda e oferta habitacional, pois como provedor de serviços urbanos desempenha importante papel no condicionamento das demandas de uso do solo, direcionando por vezes, para áreas específicas da cidade e, por conta disso, influenciando o seu preço. Assim, para Maricato (1979, p.34):

Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de serviço público, água encanada, escola pública ou linha de ônibus, por exemplo, ele desvia para esta zona demandas de empresas e moradores anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferências a outras localizações. Estas novas demandas, deve-se supor, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termo de compra ou aluguel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não dispunha do serviço. Daí a valorização do solo nesta zona, em relação às demais.

D'Agostini (2010) em artigo intitulado do: “*A bolha imobiliária no Brasil está formada*”, apresenta contundentes argumentos sobre a macroeconomia brasileira e mundial que corroboram o entendimento do processo de valorização dos imóveis e formação de uma bolha especulativa no país.

O autor, com base em relatórios elaborados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização das Nações Unidas (ONU), chama atenção para as conseqüências sobre as economias emergentes, dentre elas o Brasil, por conta de uma gigantesca medida de estímulo adotada pelo Banco Central dos Estados Unidos, o Federal Reserve (FED), por meio da recompra de títulos do Tesouro americano na ordem de US\$ 600 bilhões (D'AGOSTINI, 2010, p. 41) como forma de estimular a economia norte-americana em crise.

Segundo o autor, a OCDE alerta que a injeção desse volume de recursos nos países desenvolvidos, nos anos de 2009 e 2010, não estão sendo absorvidos pelas economias onde estão sendo injetados, nesse caso Estados Unidos e Europa, para ele (D'AGOSTINI, 2010, p. 41) :

Parte substancial dessa massa de dinheiro injetado nas economias desenvolvidas teria se destinado para as economias emergentes. Segundo a OCDE, alguns indícios sugerem e ameaçam fortalecer uma tendência cada vez maior de criar bolhas de ativos no mercado de renda variável, no mercado imobiliário de países emergentes e uma apreciação das moedas dos países emergentes em relação ao dólar e ao euro. Tais indícios seriam: (i) as novas medidas de estímulos monetário nos Estados Unidos e Europa; (ii) a manutenção perversa de uma taxa de juros que remunera os títulos do tesouro americano próxima de zero no curto prazo; (iii) os problemas fiscais nas economias desenvolvidas (em especial nos países periféricos da Zona do Euro, como Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha, e Itália); (iv) as taxas de juros ainda elevadas nos países emergentes, em especial no Brasil e África do Sul, que pelos ganhos de arbitragem entre taxas de juros, pressiona a moeda do país emergente a se apreciar em relação a moeda do país desenvolvido.

Desta forma, o Brasil estaria na lista de países listados pela OCDE que podem absorver o processo de criação de bolha em sua economia por conta de uma rápida expansão do crédito e valorização das moedas nacionais. Pois, um dos principais argumentos de sustentação seria que a economia Norte Americana não suportaria absorver esse grande volume de recursos para outros mercados, sobre tudo os emergentes, principalmente na forma de capital especulativo em busca de valorização (SILVA, 2013).

Os motivos que levam a crer que essa avalanche de recursos atingiu o Brasil, uma forte valorização dos imóveis por conta dos efeitos macroeconômicos externos, se devem,

em grande parte, a medidas macroeconômicas internas que não tornaram o país “blindado” às crises e flutuações internacionais, as quais seriam, segundo D’Agostini (2010, p. 44):

(i) Mesmo existindo espaço para crescer, há forte expansão do crédito sobre o produto interno bruto, ainda que o crédito do setor imobiliário seja baixo; (ii) forte expansão do endividamento das famílias em relação aos seus salários; (iii) o ritmo de crescimento da massa salarial nos últimos 7 anos não acompanhou o ritmo de crescimento dos preços dos imóveis e/ou indicadores de evolução de preços do setor imobiliário como Índice Nacional da Construção Civil, o INCC; (iv) o ingresso de capitais especulativos advindos da arbitragem das taxas de juros (a taxa de juros no Brasil é muito alta em relação aos padrões de países desenvolvidos e emergentes); (v) a reforma tributária carente (deve ser revisado e simplificado); (vi) a forte taxa de crescimento do PIB brasileiro, verificado em 2010, baseado no aumento do crédito, não se sustenta nos próximos anos pela carência de investimentos em formação bruta de capital fixo e formação de poupança doméstica; (vii) tendência da taxa de juros SELIC subir em 2011, agravando ainda mais o problema cambial (apreciação do real); (viii) medidas de aumento de depósito compulsório de 15% para 20 % para depósitos a prazo podem restringir o crédito para financiamento de longo prazo.

Em suma, o que levou a criação dessa supervalorização imobiliária nos últimos anos seria a expansão da oferta monetária, fruto de uma liquidez internacional e de uma condição macroeconômica interna favorável. Pois, mesmo no auge da Crise Financeira de 2008, onde houve uma contração no crédito de um modo geral, uma vez que, naquele momento muitas dúvidas quanto aos rumos da economia global imperava, entretanto, a oferta de crédito imobiliário passou incólume por esse processo. Segundo D’Agostini (2010, p. 49) por conta da “intervenção do governo, que além de criar o programa ‘Minha Casa, Minha Vida’, também colocou em ação seus bancos estatais para manter o crédito farto para o setor”.

Essa postura por parte do Governo em privilegiar o setor da construção civil mantendo incentivos, mesmo que de forma artificial, é facilmente compreendida quando levantamos os dados eleitorais no país nos últimos pleitos. Pois, segundo levantamento feito pelo jornal Estadão (Estadão Dados), dentre os dez maiores doadores privados para campanha em 2012 de prefeitos e vereadores em todo o país seis são empreiteiras. Quem lidera o ranking é a Construtora Andrade Gutierrez que doou pouco mais de R\$ 23 milhões (ROSSI & BRAMATTI, 2012).

Em segundo lugar encontra-se a OAS, outra empresa do setor da construção civil, com R\$ 21 milhões. Para esse caso, 76% das doações foram na forma oculta, ou seja, a doação vai para o comitê eleitoral, mas com “indicação” dos candidatos que irão receber a doação, sendo, portanto, apenas 24% desse total destinados para candidatos específicos. Ou

seja, o volume de repasse aos candidatos via fonte de doação empresarial é muito maior por conta desse mecanismo de doação oculta.

Para a campanha eleitoral à Presidência da República da então candidata Dilma Rousseff (PT), ainda segundo o jornal Estadão (Estadão Dados), metade de todas as doações declaradas para a campanha foram de apenas 27 empresas, tendo como destaque as empreiteiras e construtoras (BRAMATTI & TOLEDO, 2012). Ainda segundo esse levantamento, dos cinco maiores doador, três são do ramo de construção – Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e UTC Engenharia” (BRAMATTI & TOLEDO, 2012).³⁹ Somente o setor das Empreiteiras e Construtoras doou para os cofres petistas aproximadamente R\$ 37 milhões, o que representa 27,2% do total de financiamento para a campanha ou 32,9% do total financiado tendo como fonte somente as empresas, conforme demonstrado no Quadro 9:

Quadro 9 - Doações de Empresas para Campanha Eleitoral à Presidência da Dilma Rousseff (PT) por setores de atividade - 2010

Sector	Doações	Peso Total	Peso Empresas
Empreiteiras e Construtoras	R\$ 36.855.493,60	27,2%	32,9%
Indústria	R\$ 19.226.830,06	14,2%	17,2%
Alimentos e Bebidas	R\$ 15.338.045,57	11,3%	13,7%
Sucroalcooleiro	R\$ 10.222.382,56	7,5%	9,1%
Financeiro e Seguros	R\$ 9.365.245,94	6,9%	8,4%
Emp. Imobiliários	R\$ 4.514.563,79	3,3%	4,0%
Farmacêuticos e Químico	R\$ 4.457.679,39	3,3%	4,0%
Mineração e Energia	R\$ 4.346.524,87	3,2%	3,9%
Segurança	R\$ 1.527.738,67	1,1%	1,4%
Outros	R\$ 6.160.035,25	4,5%	5,5%
Doação de Empresa	R\$ 112.014.539,70	82,7%	100,0%

Fonte: SILVA, 2013, p. 108.

Notamos que o total de R\$ 135 milhões doados à campanha eleitoral a presidência da República em 2010 de Dilma Rousseff, praticamente 98% dos financiamentos devidamente declarados referem-se a doações de empresas (Pessoa Jurídicas) sendo apenas 2% tiveram como origem de Pessoas Físicas, o que representa um total de

³⁹Lista completa das doações de empresas para campanha eleitoral da Presidente Dilma Rousseff (PT) em: <<http://blogs.estadão.com.br/vox-publica/2010/12/01/veja-o-ranking-das-220-empresas-que-mais-contribuiram-para-a-campanha-de-dilma/>>. Acessado em: dez. 2013.

aproximadamente R\$ 2,8 milhões do total, com 1.820 doadores-eleitores. Observamos ainda que as doações provenientes dos Diretórios e Comitês são em sua maioria provenientes de “doações ocultas” das empresas para os candidatos específicos, denotando assim, que quase a totalidade das doações são advindas efetivamente de empresas, como podemos observar no Quadro 10:

Quadro 10 - Doações de Empresas para Campanha Eleitoral à Presidência da Dilma Rousseff (PT) por tipo de fonte - 2010

Tipo de doador	Valor	Nº Doações	Peso
Pessoa Físicas*	R\$ 2.815.594,38	1.820	2,1%
Pessoas Jurídicas*	R\$ 132.709.096,97	936	97,9%
Empresas	R\$ 112.014.539,70	385	82,7%
Candidatos	R\$ 763.283,53	141	0,6%
Comitê Financeiro Único	R\$ 240.440,13	18	0,2%
Diretório Nacional	R\$ 18.214.589,72	22	13,4%
Diretório Estadual/Distrital	R\$ 1.476.244,18	37	1,1%
Total	R\$ 135.524.691,35	2.756	100%

Fonte: SILVA, 2013, p. 109.

Como podemos perceber, o Estado tem privilegiado de forma incontestada o setor da construção civil como forma de canalizar, em parte a liquidez de recursos externos, e este, por sua vez, dadas as estreitas relações de manutenção de poder político e econômico, buscam retroalimentar o sistema com doações (financiamento seria o termo mais adequado, por conta dos pressupostos de ser um investimento com expectativa de retorno do capital investido). Essa forma de reprodução do capital no modo de produção capitalista reforça e aprofunda a valorização do mercado imobiliário, mesmo que de modo artificial, sendo favorável para os detentores do capital e, extremamente desastrosa para população de baixa renda, que é carente de moradia urbanizada e digna.

Por conta desse cenário macroeconômico com aprofundamento da valorização dos imóveis, pelo menos no curto prazo, tendo como pano de fundo a estreita imbricação entre capital financeiro, capital imobiliário e Estado, buscaremos entender as consequências para a população de baixa renda. Podemos afirmar de imediato que as consequências são extremamente danosas para a população de baixa renda, pois tal dinâmica força uma

valorização do mercado de terras urbanizadas e, de um modo geral, obriga que essa população com menor renda busque moradia em locais onde o processo de valorização do solo ainda não chegou de forma acentuada.

Como forma de apresentar mais argumentos empíricos que corroborem essa afirmação, tomaremos como base o cruzamento da Figura 4, onde expomos comparativamente a evolução dos principais índices da economia brasileira, para efeito de custo de oportunidade, quais sejam FIPEZAP, IPCA, Ibovespa e CDI. Juntamente com o Mapa 1, onde apresentamos a localização por rendimento do responsável pelo domicílio, tomando como referencia a cidade de Marília – SP, com base no censo do IBGE de 2010.

Mesmo que de forma bastante resumida faz-se necessário uma breve definição e/ou apresentação dos indicadores elencados no gráfico supracitado e, mais importante ainda, seu efeito de comparação de custo de oportunidade entre si.

O Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados (FIPEZAP) é o primeiro indicador com abrangência nacional que acompanha os preços de venda e locação de imóveis no Brasil.⁴⁰ Apesar de um indicador desse tipo ser ainda um grande desafio para análise dos especialistas da área, o indicador FIPEZAP é mais próximo no país que consegue captar a variação de preços dos imóveis em uma composição nacional, pois utiliza como fonte de dados os anúncios de venda ou locomoção de residências prontas cadastrados no site Zap Imóveis.⁴¹ Os dados são compilados diariamente desde dezembro de 2007, limitados apenas as cidades de São Paulo – SP e Rio de Janeiro – RJ e, a partir de agosto de 2010, apresenta uma composição nacional, daí o motivo de nossas informações para efeito de comparação serem a partir dessa data (SILVA, 2013).

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é o índice oficial do Governo federal para acompanhamento das metas inflacionárias, sendo adotadas no país a partir de junho de 1999 para atender aos imperativos do FMI para futuros empréstimos. O IPCA, de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (um) e 40 (quarenta)

⁴⁰Base de dados disponível pelo site da FIPE: <<http://fipe.org.br>>. Acessado em: dez. 2013.

⁴¹O ZAP possui uma robusta base de anúncios, no caso dos imóveis, são quase 200.000 a cada mês. Informações disponíveis em: <<http://www.zapimoveis.com.br>>. Acessado em: dez. 2013.

salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões pesquisadas⁴². Tal índice é, portanto, o “termômetro” oficial dos preços no país.

O Índice Bovespa (Ibovespa) é sem dúvida o mais importante indicador de desempenho, em termos médios, das cotações do mercado de ação no país. O Ibovespa apresenta, assim, o comportamento dos principais papéis negociados no BM&FBOVESPA na qual utiliza a mesma metodologia desde 1968. A finalidade de tal índice é, portanto, de servir como indicador médio do comportamento do mercado de ações no Brasil⁴³. Sendo, conseqüentemente, um importante indicador de comparação para efeito de custos de oportunidade com outros tipos de investimento. O Certificado de Depósito Interbancário (CDI) genericamente é utilizado para avaliar o custo do dinheiro (hot money) negociado no mercado bancário (SILVA, 2013). Tem por finalidade garantir o bom fluxo de recursos no sistema financeiro. Sua função é, portanto, transferir recursos de uma instituição bancária para outra, ou seja, para dar maior fluidez no sistema interfinanceiro, quem tem dinheiro em excesso empresta para quem não tem, geralmente por um dia (CDI overnight). Por meio de média ponderada de todas as transações chegamos a Taxa Selic Over, da qual a Taxa Selic é derivada. Sua importância como referencia comparativa é devido a Taxa Selic ser a taxa básica de juros oficial da economia brasileira, sendo, portanto, o referencial para a formação de juros no mercado financeiro⁴⁴.

Feito esse longo parênteses, podemos agora com mais propriedade entender os efeitos para o comportamento dos indicadores apresentados na figura em questão. Assim, como facilmente podemos perceber, o Indicador FIPEZAP apresentou a maior variação dos indicadores abordados, pois para dois anos estudados, apresentou um crescimento de 50,9% (no fim de dezembro do mesmo ano já apresentava um acúmulo de 56,5%)⁴⁵.

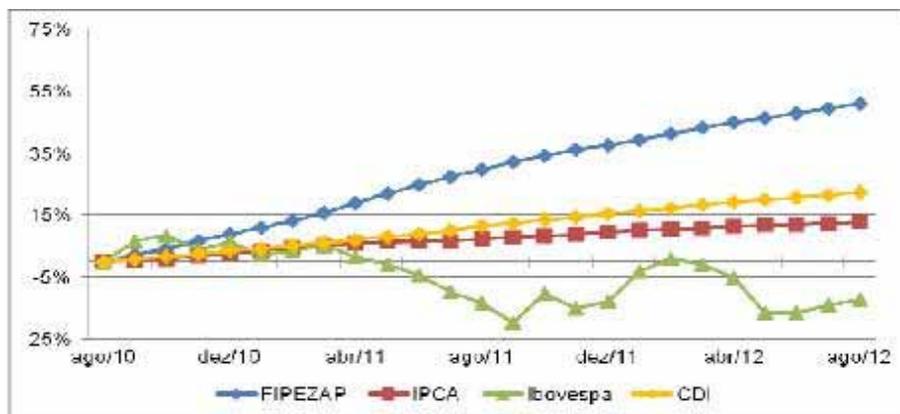
⁴²Informações disponíveis no site do IBGE: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em: nov. de 2013.

⁴³Informações disponíveis no site do BM&BOVESPA: <<http://www.bmfbovespa.com.br/RsumoIndice.aspx?Indice=IBOVESPA&Idioma=pt-BR>>. Acessado em: dez. 2013.

⁴⁴Informações disponíveis no site do Banco Central: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acessado em: dez. de 2013.

⁴⁵Apesar de ser uma média de abrangência nacional e, por conta disso, podendo apresentar uma grande variação regional de um modo geral, a valorização da venda dos imóveis se mostrou bastante acentuada com picos nas cidades do Rio de Janeiro com 193,8%, São Paulo com 159,1%, Belo Horizonte com 72,3%, Fortaleza com 42,8%. E com menores crescimentos, mas ainda sim, maior do que qualquer outra forma de investimento estudada aqui, foram Distrito Federal com crescimento de 28,2% e Salvador com 20,5%. Informações disponíveis no site: <www.fipe.org.br>. Acessado em: dez. 2013.

Figura 4 - Variação dos Índices FIPEZAP, IPCA, Ibovespa e CDI – Ago/2010 a Ago/2012



Fonte: SILVA, 2013, p. 112.

Esse crescimento foi bem maior do que qualquer outra forma de investimento apresentado aqui, mesmo o crescimento do CDI, que é visto como uma forma bastante segura de aplicação financeira foi de 22,4% no acumulado do período. A valorização dos imóveis ficou também bem acima da inflação oficial medida pelo Governo (IPCA), apresentando um crescimento de 12,8%. Mesmo se utilizássemos o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), que seria o indicador mais apropriado por se tratar de um indicador específico do setor, teríamos um crescimento de apenas 15,4%⁴⁶.

Por fim, se comparado com o Ibovespa, que é o indicador médio das ações negociadas no país, seria mais desvantajoso ainda, pois em vez de uma evolução positiva no período estudado apresentou uma evolução negativa de: 12,4%, obviamente que esse resultado é fruto da Crise Financeira de 2008 que assola o sistema financeiro desde então. Sendo assim, pelo menos nos últimos dois anos o processo de valorização do solo urbano no país se processou de forma intensa, sendo uma importante fonte de investimento. Entretanto, quando levamos em consideração que tal processo reforça a segregação socioeconômica na cidade fazendo com que a população que não tem condições de se inserir nesse mercado busque localizações mais distantes dos centros urbanos, tal valorização se apresenta catastrófica para a população com menores rendas.

⁴⁶Dados disponíveis no site: <<http://portalibre.fgv.br>>. O INCC afere o ritmo evolutivo dos preços de materiais de construção, serviço e mão de obra. Acessado em: dez. 2013.

2.5| Avanços e limites do PMCMV para população de baixa renda

A Caixa Econômica Federal – CAIXA – disponibiliza periodicamente, desde janeiro de 2012, o Relatório Executivo do Programa MCMV 1 e 2, no qual apresenta de forma desagregada uma grande quantidade de informações quanto às contratações, propostas e evolução dos empreendimentos por faixa de renda e localização das unidades habitacionais dentro do município participantes do MCMV. Tal relatório constitui a base de sustentação de informações para nossas considerações e observações presente nesse trabalho.

Desse modo, o Programa MCMV, iniciado de 2009, foi inicialmente analisado como sendo um claro avanço no que tange à elevação do número de moradias, sobretudo, para população com menores rendas (Faixa 1: até R\$ 2.172 e Faixa 2: até R\$ 4.344)⁴⁷, sendo, nesse aspecto, um importante marco na história da política habitacional. No entanto, a evolução desse quantitativo de moradias, além de atender a um reduzido percentual do déficit da população de baixa renda, como demonstrado no quadro 8⁴⁸, tem sido dissociada da busca de integrar essa população à dinâmica da cidade, e com isso forçando a população de baixa renda a se localizar fora do eixo central do que seria uma cidade integrada e planejada. Essa situação tem gerado uma elevada renda diferencial da terra urbanizada pelo Programa MCMV em favor das famílias com maiores rendas, pois o preço de produção da mercadoria moradia não é calculado pelo valor do solo médio, mas pela pior terra a ser utilizada.

Quando fazemos um recorte na execução do Programa MCMV 1 (2009/2010), tomando como referência as faixas de renda e por região geográfica, podemos perceber que, de modo geral, a faixas de menor renda tem sido, segundo os relatórios executivos da CAIXA, privilegiada na construção de moradias. Num total de quase 700 mil moradias executadas pelo Programa a nível nacional (posição em 12 de dez. 2012) mais da metade (60,2% ou quase 420 mil unidades habitacionais) foram destinadas para Faixa 1, que é a população que auferir renda de até R\$ 1.600. Para a Faixa 2, que são as famílias com renda entre R\$ 1.601,00 a 3.100,00, foram 23,4% ou algo em torno de 160 mil moradias e, para a Faixa 3, onde estão as famílias com as maiores rendas atendidas pelo Programa (R\$

⁴⁷ Considerando o valor do salário mínimo em janeiro de 2014, que era de: R\$: 724,00.

⁴⁸ Cf.: Quadro 8: Déficit Habitacional e Metas do Programa MCMV - por Faixa de Renda – Brasil – 2009. Capítulo 2, ver página 66.

3.101,00 a R\$ 5.000,00) com 16,4 do total ou 114 mil residências, como demonstrado no Quadro 11:

Quadro 11 - Execução do Programa MCMV 1 por Região e Faixa de Renda

Região	Faixa 1 (até R\$ 1.600,00)		Faixa 2 (R\$ 1.601 a R\$ 3.100)		Faixa 3 (R\$ 3.101 a R\$5.000)		Total por Região	
	UH ⁽¹⁾	%	UH	%	UH	%	UH	%
Norte	36.797	68,8%	6.522	12,2%	10.151	19,0%	53.470	7,7%
Nordeste	194.061	76,7%	40.620	16,1%	18.300	7,2%	252.981	36,3%
Centro-Oeste	29.984	57,0%	12.806	24,3%	9.843	18,7%	52.633	7,6%
Sudeste	113.045	45,8%	72.018	29,2%	61.996	25,1%	247.059	35,5%
Sul	45.082	50,2%	30.730	34,2%	14.042	15,6%	89.854	12,9%
BRASIL	418.969	60,2%	162.696	23,4%	114.332	16,4%	695.997	100,0%

Fonte: SILVA, 2013, p. 116.

Ao analisamos esse Quadro, podemos observar que a região Nordeste foi a que mais executou moradias para a faixa de menor renda (Faixa 1) com quase 77% do total de moradias e, quando levamos em consideração que esta região foi a que mais se beneficiou em relação a totalidade do Programa, com pouco mais de 36%, tal resultado se mostra um verdadeiro avanço para essa população. Em segundo lugar encontra-se o Sudeste com mais 35,5% do total de moradias construídas no país, sendo que para a Faixa 1 foram mais de 100 mil unidades ou 45,8% do total para essa região.

Ainda com base nesse Quadro, um ponto importante deve ser ressaltado, por mais que tenha sido a que apresentou o menor valor percentual para a Faixa 1, deve-se levar em consideração que o processo capitalista de valorização do espaço urbano e até mesmo a renda média da população já se apresentam em um estágio avançado, se comparado com as demais regiões brasileiras, sobretudo o Nordeste, e de certa forma a população de baixa renda acaba mais uma vez, pela lógica capitalista, excluída do processo de produção do espaço.

Se compararmos o Quadro 11 com as metas do Programa apresentadas no Quadro 8⁴⁹, do presente capítulo, percebemos que a Faixa 1 não só atingiu as metas propostas, de produzir 400 mil moradias, como já as ultrapassou em quase 20 mil unidades. Enquanto que para a segunda Faixa dos 400 mil previstos na meta inicial não se atingiu sequer a

⁴⁹Cf.: Quadro 8: Déficit Habitacional e Metas do Programa MCMV - por Faixa de Renda – Brasil – 2009. Capítulo 2, ver página 66.

metade disso (162 mil). Já para a Faixa 3, que possui a meta de 200 mil unidades, mas apresenta um déficit absoluto de 172 mil⁵⁰, foi produzido 114 mil, algo em torno de 66% do déficit absoluto para esse segmento da população.

Como se percebe, em nível nacional ou mesmo regionalizado, a população de baixa renda tem sido, em termos quantitativos, efetivamente a população favorecida pelo Programa, algo inédito no país. Todavia, cabe aqui uma ponderação, devemos lembrar que mesmo extrapolando a meta inicial para a Faixa 1, ainda sim, continua muito aquém de uma significativa redução do déficit habitacional para essa população, pois como já apresentamos, de um total de 6,5 milhões de déficit habitacional, somente para a população que auferir renda de até 3 salários mínimos, e com uma meta de construção de 400 mil reduziria o déficit em 6%. O que demonstra que demonstra ainda um longo caminho para se reduzir significativamente o déficit para essa população, pelo menos em termos quantitativos que é a lógica do Programa MCMV.

Embora, seja estabelecido no Estatuto da Cidade que se deve priorizar a função social da cidade e da propriedade com integração e planejamento por meio dos Planos Diretores, percebemos prejuízos, pois quando se deixa ao sabor do mercado via “mão-invisível smithiana”, como é o caso do Programa MCMV, é possível observar prejuízos a forma de acesso à habitação e a cidade de parte da população atendida ou beneficiado pelo Programa. Como ressalta Krause (2011, p. 85), é importante que nesses programas haja o “refinamento das ações habitacionais de interesse social do governo federal, envolvendo não apenas a produção habitacional, mas seu controle social e o fortalecimento institucional dos agentes envolvidos”.

Da mesma forma, para Maricato (2012) o modo como o Programa MCMV é executado mantém, apesar do avanço quanto à liberação de recursos e subsídios para a classe de menor renda, a “desigualdade e a segregação nas cidades dominadas pelo capital imobiliário rentista e pelo patrimonialismo visceral”. Gerando, desse modo, não só condições desiguais de acesso à moradia como o próprio acesso ao “direito à cidade”, que em nosso caso, se confunde com o próprio direito a vida urbana, pois muitos indivíduos não possuem o direito de “escolher”, apenas mora de forma atrelada à cidade.

⁵⁰Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2011). Cf.:< <http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acessado em: jan. 2014.

Ao analisar o processo de habitação na Inglaterra do século XIX, Engels (1887, p. 11), afirma que não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação. Portanto, a lógica apresentada aqui não pode ser vista como algo singular das cidades brasileiras, mas trata-se da própria lógica do modo de produção capitalista de produção do espaço que busca resolver primeiramente a questão do capital, vista como questão social de reprodução do capital, e só como complementar (em busca do primeiro objetivo) como é o caso da produção de moradia para população de baixa renda. Ao analisar os efeitos do PMCMV, Aduino Lúcio Cardoso e Luciana Corrêa do Largo (2013, p. 7-8), apontam que:

[...] existem limites estruturais para a produção capitalista de moradias, dados pelas características desse bem: seu longo ciclo produtivo, seu alto valor agregado, e a necessidade de terra urbanizada como um insumo fundamental. Essas características estabelecem limites à penetração da lógica da produção capitalista no setor, mantendo um baixo nível de desenvolvimento tecnológico (caráter quase manufatureiro) e um alto grau de utilização de trabalho manual de baixa qualificação.

Podemos, assim, entender que o estado brasileiro ao fomentar o Programa MVMV resolver em primeira instância o problema do capital, visto o atendimento da realização de renda (valorização fundiária); do lucro (valorização imobiliária) e do salário (emprego e moradia). Essa é a dialética, o movimento concreto e o papel social do Programa MCMV: o de resolver o problema do capital posta pela crise financeira internacional, do emprego e da moradia, em suma, primeiro resolve-se o problema da realização do capital e de forma marginal a condição humana, mesmo que em certos momentos, na aparência, se apresente de forma inversa.

O Programa MCMV pode ser entendido como uma importante conquista para a política habitacional brasileira, demonstrando que a luta dos movimentos sociais pelo direito à moradia ao longo dos anos tem sido um aliado dessa mudança, possibilitando que o número de unidades para população de baixa renda fosse privilegiado além de largos subsídios para essa população no âmbito do Programa, algo inédito no país, embora ainda muito seja ou será necessário avançar ou temos a alcançar, como podemos observar ao analisar o quadro 8⁵¹.

⁵¹Cf.: Quadro 8: Déficit Habitacional e Metas do Programa MCMV - por Faixa de Renda – Brasil – 2009. Capítulo 2, ver página 66.

Desse modo, o principal limite desse Programa está relacionado com a manutenção da segregação socioespacial, dada pela lógica mercantil de terras própria do modo de produção capitalista da propriedade privada, onde o monopólio gera renda fundiária, gerando uma elevada renda diferencial para a população de baixa renda na cidade de Marília (exemplo analisado no 1º capítulo) o que impossibilita a integração à dinâmica da cidade (do direito à cidade) da população mais carente, empurrando assim, a implantação dos empreendimentos da Faixa 1 para as franjas da cidade, onde o processo de urbanização e os equipamentos sociais ainda não teriam chegado ou existem de forma precária.

A produção de uma política urbana e habitacional no Brasil -1930/2010



⁵² **Caminhos do urbano e do habitar.**

Vista da Zona Centro-Oeste da cidade de Marília. Imagem produzida pelo pesquisador, agosto de 2014.

“Vamos crescer cinquenta anos em cinco”.⁵³

Ao apresentar a ideia do presidente, Juscelino Kubitschek, como epígrafe deste capítulo, busca-se demonstrar como a política urbana e habitacional produzida no Brasil é resultado de um processo histórico que busca a eliminação dos pontos de “estrangulamento” da economia. Ou seja, de como o Estado foi capaz de articular as necessidades nativas com o desenvolvimento hegemônico do capital. Por isso, buscaremos neste capítulo, mais do que discutir autores, apresentar como a teoria internacional abordou o controle da expansão urbana e, como esse processo foi utilizado para nortear as políticas habitacionais no Brasil.

3.1 | A cidade no contexto capitalista

[...] a representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem apenas a função de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária (MARICATO, 1982, p. 165).

Ao apresentarmos a discussão de Ermínia Maricato, buscamos destacar como a cidade se constituiu em mais um espaço e lugar de disputas sociais no capitalismo contemporâneo, pois suas constantes transformações indicam os interesses que compõem a construção e a desconstrução desse local. É a tensão social entre a “cidade formal” e a “cidade ilegal”. A “cidade formal” cabe o planejamento modernista/funcionalista definido pelos padrões importados dos países centrais do mundo capitalista enquanto na “cidade ilegal” não existe ordem, nem planos.

Foi no bojo da Revolução Industrial que as cidades passaram por profundas mudanças sociais, econômicas e políticas, ou seja, romperam com a união entre civitas e urbs⁵⁴ entre campo e cidade. Portanto, foi sob os impactos desse fato histórico que se

⁵³Presidente da República Juscelino Kubitschek ao apresentar o Plano de Metas, em 1956. Cf.: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Discursos_jk.pdf>. Acessado: jan. 2014.

⁵⁴Na união da civitas e urbs temos o urbano e/ou a cidade como parte da cidadania. Segundo, Françoise Choay (1999, p. 69), a cidade “permanece concebida como união indissociável daquilo que os romanos chamavam de urbs (território físico da cidade) e civitas (comunidade de cidadãos que a habitam), ou ainda, como a pertença recíproca de uma entidade espacial discreta e fixa de uma população”. No entanto, sob a influência do processo de tecnificação e/ou industrialização da humanidade, a cidade, irá perder essa referência ancestral, da união entre território e comunidade ou entre civitas e urbs ou entre campo e cidade, ou

produziu a matriz de planejamento urbano modernista/funcionalista, que moldou o desenvolvimento urbano durante o século XIX e início do XX. Deste modo, a produção capitalista da casa e da cidade, se configura a idéia da “terra urbana como capital”, urbano que é espaço estruturado pelas condições de deslocamento da força de trabalho (da classe trabalhadora) enquanto tal e enquanto consumidora (deslocamentos casa-escola, casa-compras, casa-lazer e mesmo casa-trabalho).

A urbanização expressa o processo histórico de intensificação da vida nas cidades. Utiliza-se o termo urbano para designar as atividades e as relações que as caracterizam. Numa mesma cidade, o ritmo de transformações decorrentes do crescimento urbano pode gerar formas desiguais de uso e organização do seu espaço. Tal estruturação se dá sob a ação do conflito de classes em torno de vantagens e desvantagens do espaço urbano, sob a segregação sócio-espacial da cidade, sob a junção entre força de produção e reprodução da força de trabalho.

Em escala mundial, esse processo de crescimento desigual marca mais profundamente o desenvolvimento desigual no “mundo em desenvolvimento”, evidenciando a constituição histórica de todo um sistema de organização territorial dos tempos de colonização. Desse modo, a cidade está fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes, como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções, como aponta Santos (1993).

Será, portanto, no processo de acumulação do capital e da pauperização da cidade que iremos verificar o que Kowarick (1979, p. 59)⁵⁵ denomina de *pauperização absoluta ou relativa e espoliação urbana*. O primeiro decorre da exploração do trabalho e o segundo da:

[...] somatória de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.

Ainda, segundo, ele (Kowarick, 1979, p. 59):

seja, como lugar de produção da cidadania. Esse fato marcaria ou confirmaria aquilo que Choay observa ou chama da morte da *civitas* em detrimento da *urbs*.

Cf.: CHOAY, Françoise. O reino do urbano e a morte da cidade. **Revista do programa de estudos pós-graduação em história e do departamento de história** – PUC. 18 de maio de 1999.

⁵⁵ Vale ressaltar que o autor apresenta uma revisão dos conceitos, à medida que os denomina de *urbanização predatória e espoliativa*. Nesse processo, configura-se um elevado gradiente de especulação imobiliária que promove valorização e desvalorização de áreas urbanas, refletidas nos preços e alugueis dos imóveis. Cf: KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

Em ambos os processos o papel do Estado é fundamental. Em primeiro lugar, por criar o suporte de infra-estrutura necessário à expansão industrial, financiando a curto ou a longo prazo as empresas e por agir diretamente enquanto investidor econômico. Ademais, por ser o agente que tem por encargo gerar os bens de consumo coletivo ligados às necessidades da reprodução da força de trabalho. Em segundo lugar por manter a “ordem social” necessária a realização de determinado “modelo” de acumulação.

Se pensarmos no processo de abertura de grandes avenidas, de revitalização ou higienização do centro, no qual se busca simbolizar e, também materializar a divisão social da cidade, teremos a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a manutenção dos trabalhadores o que, por sua vez, aguça ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou da falta dele. Um dos setores em que isto se evidencia é o mercado imobiliário, que reúne nas mãos de poucas pessoas desde a compra e a incorporação dos lotes, até as decisões legais acerca do uso e da ocupação do solo urbano.

Assim a questão fundiária e imobiliária constitui-se como elemento definidor do processo de urbanização no Brasil (assim como em outros lugares do mundo), como obstáculo ao acesso aos direitos sociais, a exemplo, o direito à habitação e/ou a terra. Isso porque os investimentos públicos estão voltados para o mercado imobiliário e privado, enquanto as carências básicas de grande parte da população já assentada⁵⁶ não recebem atenção. É a configuração de uma cidade segmentada em espaços para cidadãos e não cidadãos⁵⁷, onde se materializa um processo de segregação e exclusão sendo, como aponta Souza (1999), a segregação produto da separação da população por classe de renda no espaço, em localizações distintas, com características físico-ambientais diferenciadas, e de exclusão como privação dos direitos aos benefícios urbanos individuais e coletivos. Desse modo, Maricato (2000, p. 184-5), nos alerta que:

Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de

⁵⁶A existência de programas, como por exemplo, o *CDHU* (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) no Estado de São Paulo e/ou *Minha Casa, Minha Vida* (em nível de governo federal), embora possibilite assento à população de baixa renda, por vezes, não oferece uma infra-estrutura (acesso suficiente ou com qualidade aos serviços urbanos ou coletivos).

⁵⁷Seguindo a noção de que existe uma cidade legal e ilegal temos uma noção do que possibilita a condição de cidadania. A cidadania seria uma condição daqueles que habitam um espaço legal, formal e regularizado. Já para o não cidadão temos uma habitação ilegal, não formal e irregular. Desse modo, podemos observar uma variação e/ou condição do que nos torna ou não um cidadão.

força, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem importância. Estamos no terreno da política e não da técnica.

A cidade, ao aglomerar num espaço limitado uma numerosa população, cria através do mercado imobiliário, um déficit artificial de lotes e/ou moradias urbana. E estabelece não apenas a divisão social do trabalho entre campo e a cidade, que nos referimos, mas também uma especialização do trabalho no interior da cidade (ROLNIK, 1994). A sua estruturação interna, entretanto, se processa sob domínio de forças que representam os interesses de consumo (condições de vida) das camadas de mais alta renda, pois diferentes classes tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da cidade. É o conhecido padrão centro versus periferia, onde o primeiro é dotado de serviços e ocupado pelas classes de alta renda, e o segundo (sub) equipado e longínquo, é ocupado predominantemente pelas classes de baixa renda. Sendo assim, o espaço urbano é produzido por um único processo, tal qual, um mecanismo de exclusão, onde o capital dinamiza e organiza o espaço da cidade enquanto produto do trabalho (VILLAÇA, 2001). Aceitarmos tal lógica, no entanto, seria compartilhar da ideia de que o espaço urbano não produz contradições, pois, teríamos uma definição dos lugares a serem ocupados na cidade, como se ela fosse algo estático, entretanto, ela é produto de uma dinâmica, de um conjunto de disputas e necessidades de um tempo, de um povo, de uma sociedade.

Choay (1999) aponta para a necessidade de se discutir ou falar sobre o desaparecimento da cidade tradicional e de se interrogar sobre aquilo que a substitui, em poucas palavras, sobre a natureza da urbanização e sobre a não-cidade. Para a autora, a cidade continua a designar o local ou suporte estático de uma tríplice comunicação engajando a troca de bens, de informação e afetos. No entanto, a contemporaneidade, evidencia uma cidade não mais como - o espaço do rural e do urbano, da urbs e da civitas – mas como o espaço da urbanização “descontrolada” e veloz, à medida que não se cumpre com sua função de formação e socialização dos cidadãos. Portanto, esse lugar e esse espaço serão constituídos por permanências e mudanças, pelo presente e passado, pelo novo e velho, pela presença e ausência. No entanto, deve-se ou dever-se-ia levar em conta os sujeitos construtores desse local.

Bonduki (1998), nos alerta que a crença neoliberal de que o mercado seja capaz de garantir uma melhoria das condições urbana não será a melhor saída, pois a ação do Estado

na formulação e financiamento de políticas habitacionais ou urbanas tem atendido as necessidades de mercado. O planejamento urbano e, portanto, usado para beneficiar o capital ou mercado privado, ao invés de assegurar justiça social e reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento do ser humano. E como nos lembra, David Harvey, a luta pelo o direito à cidade está no centro da luta contra o capital. Assim, uma cidade em que se possa considerar o morador não como objeto, mas como sujeito, para ele (2010, p. 1):

O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Quando eu olho para a história, vejo que as cidades foram regidas pelo capital, mais que pelas pessoas. Assim, nessa luta pelo direito à cidade haverá também uma luta contra o capital.

As cidades brasileiras, assim como outras cidades do mundo, condensam conseqüências sociais do esgotamento da versão periférica do modelo fordista de desenvolvimento e, ainda, de orientações neoliberais responsáveis pelo recuo do Estado no que concerne a sua responsabilidade na implementação de políticas urbanas abrangentes (RIBEIRO, 2007). Cidades como São Paulo definiram, a partir desse modelo, o desenvolvimento econômico, político e social do território nacional. O que promoveu uma concentração espacial das instalações e atividades da indústria na região metropolitana de São Paulo, formando assim, um crescimento regional no país. Esse crescimento desigual gerou redes territoriais e de cidades também de forma concentrada e irregular. Enquanto numa região do país cresce a população, os investimentos e o desenvolvimento urbano e tecnológico, noutras, todos esses elementos vão se desenvolvendo num ritmo bastante lento, muitas vezes repleto de desproporções. Voltada à reprodução do capital internacional, as cidades, para onde convergem as principais atividades econômicas e políticas dos países em desenvolvimento geraram ambientes que abrigam todas as classes sociais, de modo a reproduzir a intensa desigualdade socioespacial construída em seu processo de modernização. Deste modo, pode-se entender como a política habitacional nas cidades brasileiras é resultado de uma expansão urbana produzida sem um projeto de expansão urbana (ROLNIK, 2013). Nesse sentido, ações como o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro e a Nova Luz, em São Paulo, servem para o enobrecimento, a expulsão de uma população, para deslocar o foco das disputas (de classe) que definem o projeto político,

econômico e promove a valorização imobiliária da região. Segundo, Raquel Rolnik (2013, p. 5-6):

Nosso modelo de gestão política é dominado por coalizões que articulam interesses empresariais em torno da terra, com os interesses das empreiteiras que produzem infraestrutura e com os grupos políticos que, dependendo do local, podem ser ligados a caciques locais, a máfias, enfim, existe de tudo. Essas coalizões são fortes porque viabilizam a reprodução dos mandatos financiando as campanhas e acabam impedindo um planejamento da expansão urbana de modo a produzir cidades para todos.

Assim, se desenvolveram as cidades brasileiras, onde a valorização extremamente desigual das áreas da cidade instaura a segregação espacial e a desigualdade urbanística, ou seja, nem todos os cidadãos podem fruir por todas as áreas urbanas. Seria como nos aponta SANTOS (2006), o jogo “dual” e “polarizado” da política habitacional aplicado pelo Estado brasileiro para atender os diferentes modos de produção do capital, do mercado do solo e da moradia. Isso é facilmente observável, pois o preço da terra e de imóveis semelhantes varia conforme a localização, função e uso. Desse modo, determinando o tipo de acesso e de condições de habitação de sua população, dos seus cidadãos e não-cidadãos.

3.2 | A produção do Brasil urbano

Em um processo típico de um país explorado colonialmente, o Brasil teve na orla litorânea a região de instalação das suas primeiras cidades, as quais se desenvolveram em torno de seus pontos. Muito embora a partir de meados do século XX o Brasil tenha passado por processo que direcionara a expansão urbana para o interior de seu território, as maiores aglomerações urbanas brasileiras ainda permanecem concentradas ao longo da faixa litorânea (Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro) em locais próximos a ela como São Paulo, Belo Horizonte, etc.

Na virada do século XIX para o XX, o Brasil já vivia, ainda que timidamente, a expansão urbana em função da centralização das áreas de atividades administrativas, assim como, do setor agro-exportador e industrial. Segundo dados do IBGE, em 1872, apenas 10% da população brasileira era urbana e se concentrava em cinco principais cidades. Até a década de 1940, o Brasil ainda era considerado um país cujas atividades se concentravam predominantemente no meio rural: a maioria da população vivia no campo. Com o processo de desenvolvimento e/ou de modernização do país a partir da base industrial, as cidades se constituíram como suporte para este desenvolvimento.

Entre 1940 e 1980, ou seja, em apenas quarentas anos houve uma inversão quanto ao local de residência da população brasileira. Em 1940, a taxa de urbanização no Brasil era de 26,35%. Em 1980, essa taxa atingiu o patamar de 68,86%. Nessas quatro décadas, enquanto a população total do Brasil triplicou, a população urbana cresceu sete vezes e meia. No início da década de 1990, a população urbana do país já havia passado dos 77%, quase se igualando à população total de 1980. Já no ano de 2000, a população urbana se aproxima da população total do Brasil de 1991. Segundo Milton Santos (1993), o crescimento urbano brasileiro foi um dos mais rápidos e intensos do século XX. Para ele (1993, p. 69):

Desde a revolução demográfica dos anos 50, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento do número – e da população respectiva – dos núcleos com mais de 20.000 habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermediário, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades *milionárias** e de grandes cidades médias.

As grandes cidades no Brasil se desenvolveram num processo migratório conduzido pela procura de emprego e de melhores condições de vida. Nessa toada, instituiu-se uma nítida concentração da população que se urbanizou aceleradamente, em poucos anos. Na região Sudeste se concentrou o maior ritmo de crescimento urbano do país por várias décadas. A manutenção do modelo de economia agro-exportadora brasileira teve, com a transferência do setor dinâmico da economia, fundamental importância na estruturação urbana e territorial do país. Os fatores infra-estruturais, de acúmulo de capital e locais (proximidades entre o porto e os locais com forte potência de mercado) fizeram da região Sudeste, especialmente a cidade de São Paulo e Rio de Janeiro, a sede das indústrias no Brasil. Essas cidades tornaram-se, ao longo do século XX, as maiores cidades brasileiras e se transformaram, também, nas metrópoles com alcance e influência nacional. Segundo Nadia Somekh (1997, p. 75):

[...] a industrialização redefine a cidade, porque ela passa a ser a sede do novo aparelho produtivo que é a indústria. Mas antes desse período, do Brasil colonial até o final dos anos 20, as cidades eram sede do capital comercial, que controlando a produção agroexportadora, sob a égide do café, fazem a sua ligação com a circulação internacional de mercadorias.

*São cidades com mais de 1.000.000 de habitantes.

Até os anos de 1970, os grandes fluxos populacionais que se dirigiam às cidades geraram um crescimento urbano horizontal, ou seja, as cidades se expandiam para os lados por conta das construções de moradias nas áreas periféricas, o que contribuiu para o processo de construção horizontal das maiores cidades brasileiras. Segundo, Maria Adelaide Aparecida de Souza: (1994), a construção das áreas horizontais tinha como objetivo manter a classe pobre, ou seja, os trabalhadores, afastados do centro do poder. Para ela (1994, p. 69):

Há um processo nítido de expulsão dos trabalhadores para a periferia: surgem os subúrbios industriais. Tal fato representa um saneamento das áreas centrais, áreas de decisão ou, como denominamos, da “cidade do capital” (1994, p. 69).

Sendo assim, o surgimento das periferias pobres ampliou assustadoramente as áreas construídas através de uma acelerada especulação imobiliária e fundiária, instrumentalizada pelos loteadores clandestinos, que trapaceavam a população através dos equivocadamente denominados loteamentos clandestinos. Estas regiões e/ou lugares, segundo, Kowarick (2009, p. 165):

Tratava-se de um sistema habitacional eficiente e barato, pois liberava os moradores do pagamento de aluguel, já que eles mesmos construíam suas residências, localizadas no mais das vezes em glebas rurais, parceladas e, lotes vendidos a baixos preços e financiados por vários anos, exatamente porque eram desprovidos de serviços urbanos. Esses terrenos ilegais do ponto de vista de legislação representavam a desobrigação dos poderes públicos em realizar investimentos. Contudo, em prazos mais longínquos, significariam enormes custos para urbanizá-los, dado a forma rarefeita e desordenada de ocupação destes locais, que frequentemente pipocavam pelas encostas íngremes e vales alagáveis. Obviamente, a “clandestinidade” ou “ilegalidade” era apenas formal, pois os órgãos públicos não só tinham conhecimento desta modalidade de expansão urbana, como acabaram por aceitar que ela tornasse a regra dominante no processo de ocupação do solo. Tratava-se de um “laissez-faire urbano”, produtor de enorme espoliação urbana.

Ao possibilitar a expansão urbana sem planejamento o Estado regulamentava o crescimento da cidade, pois segundo Bonduki (1998, p. 288):

Seria ingenuidade supor que o Estado, que antes de 1930 montou um estrutura militar para eliminar o que considerava como ameaça à ordem sanitária e que, a partir de 1930, interferiu de forma autoritária nas relações econômicas, alterando ou promulgando Constituições, reformando a administração pública, registrando o direito de propriedade, desapropriando sem pagamento prévio etc., -seria ingenuidade supor esse Estado incapaz de criar instrumentos jurídicos e administrativos para controlar o parcelamento e o uso do solo na periferia das grandes cidades. Se isto ocorreu, foi porque não houve vontade política para conter o processo ou até mesmo, porque havia a intenção de deixá-lo correr solto e não só em benefício dos que especulavam com os terrenos.

Desse modo poderíamos compreender que o Estado ao mediar a especulação imobiliária e promover o acesso, uso e ocupação do solo no espaço urbano de forma

desigual, beneficiava o setor imobiliário em detrimento das necessidades de sua população, em particular, a população de baixa renda, assim como a si próprio, à medida que, não é capaz de produzir uma regulamentação ou política urbana e habitacional capaz de atender e ampliar o acesso aos bens e direitos sociais. Para, Bonduki (1998, p. 288):

A omissão do poder público na expansão dos loteamentos clandestino fazia parte de uma estratégia para facilitar a construção da casa pelo próprio morador que, embora, não tivesse sido planejada, foi se definindo na prática, como um modo de viabilizar uma solução habitacional “popular”, barata, segregada, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores e que, ainda lhes desse a sensação, falsa ou verdadeira, de realizar o sonho de se tornarem proprietários.

Outra forma do Estado e do mercado imobiliário solucionar o déficit habitacional no país seria promovendo a construção de modo verticalizado. A verticalização dos edifícios, que já era realidade na década de 1940, como símbolo de modernidade, do progresso e da restrição do espaço urbano a poucos, intensificou-se a partir dos anos 1960. Essas edificações “verticalizaram” também os lucros dos empreendedores imobiliários, uma vez que um só lote passa a conter dezenas de residências e escritórios. Sobre o solo do lote passaram a existir vários outros em forma de andares, verdadeiros solos criados, que multiplicam a circulação e a acumulação de capital em forma de impostos territoriais urbanos, alugueis, compra e venda de imóveis. Constituindo-se num processo de produção e apropriação do espaço metropolitano, a verticalização capitaliza maiores volumes de dinheiro e acentua a condição de mercadoria a terra urbana, o que penaliza permanentemente as classes populares. No entanto, para Somekh (1997), a verticalização não serviu apenas para otimizar os lucros ou investimentos, pois a forma simbólica assumida pela verticalização “representou de um lado a introdução do progresso na cidade, de outro um processo de internacionalização”.

Observando o censo do IBGE⁵⁸, realizado em 2000, podemos verificar como os principais municípios das regiões metropolitanas estão com um alto número de habitantes nas áreas urbanas, ou seja, a densidade demográfica nesses municípios é elevada. Outro dado que esse censo revela é que em municípios como Rio de Janeiro, Fortaleza e Curitiba, não há população residente em área rural – o número total de habitantes dos municípios é igual ao de habitantes urbanos. Esse censo ainda mostra que: 90% dos edifícios construídos na metrópole paulista são destinados à habitação, contrariamente àquilo que se verifica no

⁵⁸Conferir o site do IBGE: www.ibge.org.br

resto do mundo, onde os edifícios são majoritariamente ocupados por serviços. Revelando assim uma característica no processo de metropolização da cidade de São Paulo.

A urbanização expressa o processo histórico de intensificação da vida nas cidades. Utiliza-se o termo urbano para designar as atividades e as relações que as caracterizam. Numa mesma cidade, o ritmo de transformações decorrentes do crescimento urbano pode gerar formas desiguais de uso e organização do seu espaço. A forma - talvez - mais perversa dessa desigualdade esteja expressa em regiões - conhecidas por periferias ou subúrbio - em que os bens coletivos são distribuídos de forma longínqua e desigual, assim como, de lugares em que a habitação - conhecida pelos cortiços ou favelas - destaca-se como o modelo de organização do espaço, marcando de outro modo a desigualdade e precariedade de ocupação e uso do solo. Seja periferia ou subúrbio ou cortiço ou favela⁵⁹, entre outros entre outras denominações, todos esses lugares e/ou espaços demonstram como sob o modo de produção capitalista a terra é distribuída e habitada de forma a acentuar as desigualdades de uso e organização do espaço ou solo.

Ao observar ou analisar a ocupação de diferentes regiões e/ou lugares da cidade, Kowarick (2009, p. 287-8), aponta como os próprios habitantes dessas regiões urbanas definem e/ou vivenciam essas desigualdade:

Ressalta-se que existe uma forte aversão dos que habitam em cortiços pelas moradias das periferias, bem como dos moradores destes locais em relação à situação dos “pátios”, sendo a favela o local mais discriminado de todos. Para os inquilinos dos cortiços de Centro, as “vilas”, são locais onde falta de tudo, sobretudo emprego, “morro amassado, barro doido, não tem sociedade. Melhor ficar na pensão”. Periferia é cara pela distância, sem infra-estrutura, é tiro por todo lado. O pior é a favela, pois “só tem maloqueiro, ladrão, tiroteio e morte, muita sujeira, pé de barro”. Por seu turno, os habitantes da periferia frequentemente moram próximos ou ao lado de favelas, que são tidas como local rotulado pela polícia, “para onde não se deve voltar”. Para aqueles o temor é que o local possa virar uma favela, já que “aqui é horrível, considero aqui uma favela”. Os “pátios” são vistos como muito apertados, desorganizados, perigosos: “Com família não dá para morar”. Há que se enfatizar que boa parte das favelas encontra-se junto a córregos, lixões e em áreas de grande declividade: “aqui não é lugar de gente morar, nessa sujeira. Quero sair daqui”.

Ao definir os que podem circular e habitar em tais regiões ou lugares, o Estado, se beneficia da necessidade de produzir ações e/ou políticas públicas que visem minimizar o efeito espoliativo de como ocupar e organizar o espaço urbano. Para Kowarick (2009, p. 290-1):

⁵⁹Cf.: DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MEIRELLES, Renato & ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela**. São Paulo: Editora Gente, 2014.

AZEVEDO, Aluísio. **O cortiço**. São Paulo: Ática, 2001.

[...] favelas, cortiços e autoconstrução em loteamentos periféricos, três formas de alojar as camadas dos pobres, têm vantagem e desvantagem, e é difícil fazer uma hierarquização na medida em que há grandes variações em cada uma destas modalidades de habitar. O cortiço das áreas centrais está perto de tudo, mas é caro e, no mais das vezes, é promíscuo e falta higiene. A casa própria do loteamento irregular significa local distante e horas nos transportes coletivos, mas representa escapar da condição de inquilinato e, após muito sacrifício, ter algo para si, para o futuro sempre incerto. A favela certamente é a forma mais barata de morar, devido ao preço de compra do imóvel ou o montante do aluguel, mas também se situa distante das zonas de emprego, o direito à propriedade é duvidoso e é tida e havida pelo olhar externo como local perigoso. Em síntese: são opções espoliativas, já que inexistem políticas massivas voltadas para a população pobre.

Na escala mundial, esse processo de crescimento desigual marca mais profundamente o desenvolvimento desigual no “mundo subdesenvolvido”, evidenciando a constituição histórica de todo um sistema de organização territorial dos tempos de colonização. Desse modo, a cidade está fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes, como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções, aponta Milton Santos (1993).

Os condomínios e ruas fechadas à circulação de todos os cidadãos revelam essa desigualdade de usos do espaço. Nas áreas mais carentes de infra-estrutura, o metro quadrado dos lotes vale menos e, por isso mesmo, para lá se dirige quem não pode pagar por condições dignas de moradia. Os habitantes cuja renda não permite se estabelecer em uma residência são aliçados, no processo de segregação espacial, e cada vez mais pessoas, passam a morar nas ruas. No processo de expansão irregular do espaço urbano, ocorre também a concentração das atividades de controle político e econômico. A transformação das moradias alterou também as relações socioespaciais: o aumento do número de pessoas que habitam o mesmo lote é acompanhado, principalmente nas classes mais baixas, pela diminuição do espaço da casa, do tamanho do apartamento, da privacidade. Nas grandes cidades, o quintal passou a ser um elemento raro. Para, Maria Adelaide Aparecida de Souza (1994), a verticalização associada ao progresso, tem com as transferências tecnológicas e o taylorismo, um forte laço com o desenvolvimento das lutas de classe.

Um dos setores em que isso se evidencia é o imobiliário, que reúne nas mãos de poucas pessoas desde a compra e a incorporação dos lotes, até as decisões legais acerca do uso e da ocupação do solo urbano. Configura-se então, um elevado gradiente de especulação imobiliária que promove valorização e desvalorização de áreas urbanas, refletidas nos preços e aluguéis dos imóveis. Segundo Maricato (2000, p. 184-5):

Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de força, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem importância. Estamos no terreno da política e não da técnica.

Desse modo, a questão fundiária e imobiliária, constitui-se no elemento definidor do processo de urbanização no Brasil (assim como em outros lugares do mundo), ou melhor, de obstáculo ao acesso, aos direitos sociais, como o direito à habitação. Pois, os investimentos públicos estão voltados ao atendimento do mercado imobiliário, enquanto carências básicas de grande parte da população já assentada não merecem atenção. É a efetivação de uma desigualdade sócio-espacial.

3.3 | Algumas características do planejamento urbano brasileiro

Ao analisar o processo de urbanização do Brasil, ao longo do século XX, podemos perceber que ele resultou da intensificação do processo de industrialização, na qual, o país deixou de ser predominantemente organizado a partir do meio rural para ser estruturado a partir das cidades. Tal contexto conduziu a ação do Estado para uma lógica que subordina a política urbana e habitacional aos interesses de reprodução das relações capitalistas de produção, resultado de um processo colonial, que privilegiou a consolidação da propriedade fundiária.⁶⁰ Ou seja, o modelo urbano-industrial se constituiu como modelo hegemônico sem alterar as estruturas do modelo anterior, mantendo uma estrutura agrária sustentada no latifúndio e na concentração de renda. Essa estrutura foi determinante na organização socioespacial brasileira, pois segundo Leonardo Botega (2008, p.2):

No Brasil o processo de industrialização-urbanização, teve início na passagem do Império para a República, quando o país vinha substituindo a mão de obra escrava pelo trabalho livre, a partir do primeiro surto apreciável de industrialização que ocorre no último decênio do Império.

A ordem da política urbana na República Velha era o embelezamento do espaço urbano com a finalidade de atrair os investimentos estrangeiros. Cidades, como o Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG, passaram, no início do século XX, por um

⁶⁰É importante ressaltar que até meados do século XIX a concessão de terras, no Brasil, era função da coroa – em forma de sesmarias. Com a aprovação da Lei de Terras, em 1850, o solo passou a ter um caráter de propriedade privada, pois era necessário pagar por ela. Tal processo resultou na ocupação indiscriminada das terras e na expulsão de pequenos posseiros por grandes proprietários rurais. Estava, a partir desse momento, se consolidando o latifúndio brasileiro.

intenso processo de modernização, o que para elite da época significava fazer com que as cidades brasileiras se alinhasssem às grandes cidades européias, passando uma visão de progresso. Foi, deste modo, que um conjunto de leis, decretos e editais foram produzidos com a finalidade de organizar e promover o espaço urbano, à medida que, eram aplicados parâmetros de uso e ocupação do solo.⁶¹

A partir do ano de 1930, o governo de Getúlio Vargas vai incentivar e aprofundar as modificações que vinham ocorrendo na estrutura das cidades brasileiras, pois ao produzir um modelo de desenvolvimento sustentado pela substituição de importações, gerou uma industrialização e urbanização do país. O Brasil vivenciou, desde então, um intenso processo de urbanização, como podemos verificar no Quadro 12:

Quadro 12 - Distribuição da População Brasileira de 1940 a 2010.

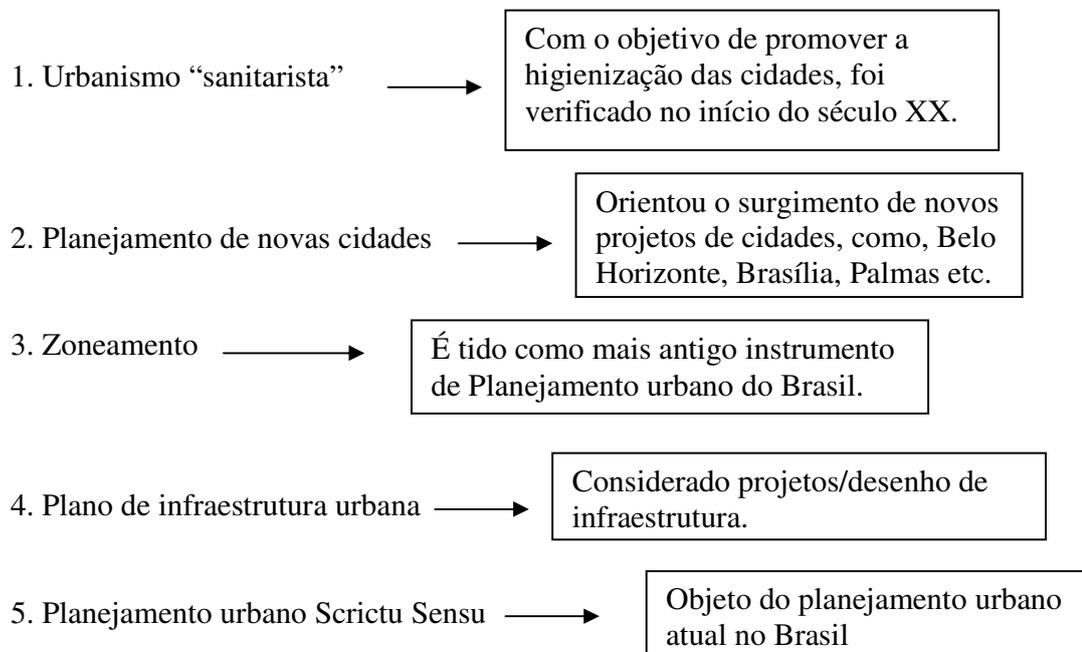
Ano	População Urbana	População Rural
1940	31,2%	68,8%
1950	36,2%	63,3%
1960	44,7%	55,3%
1970	55,9%	44,1%
1980	67,6%	32,4%
1990	73,9%	26,1%
2000	79,0%	21,0%
2010	82,6%	17,4%

Fonte de dados: IBGE, censos demográficos.

⁶¹Neste momento, podemos dizer que um conjunto de instrumentos busca ocuparem um lugar de hegemonia na política de planejamento urbano no Brasil. Em 1834, foi aplicada uma política de *zoneamento* na cidade do Rio de Janeiro através do 1º código de Posturas Urbanas, no qual foi estabelecido a existência de duas zonas: a cidade e os campos; já em 1914, houve uma ampliação dessa política, pois seria estabelecido a existência de três zonas: urbana, suburbana e rural. Tal definição seria aplicada em mapa em 1918. Em 1925, a área central será constituída em mais uma zona da cidade, ampliando ainda mais a definição de zoneamento. Em Santos, o engenheiro Saturnino de Brito, aplicou, entre os anos de 1905 e 1912, uma política *sanitarista*, com o objetivo de higienizar a cidade. Em contrapartida *projetos de cidades* surgem como, por exemplo, Belo Horizonte, a partir do *Plano de Aarão Reis*, na qual é possível verificar os reflexos do urbanismo de Haussman. Verificamos ainda, a partir de 1904, os *planos de melhoramentos e embelezamento*, de Pereira Passos, aplicado ao Rio de Janeiro, assim como, o *Plano Agache*, de 1930, na qual se utiliza o termo Plano Diretor, do urbanista francês, Donalt-Alfred Agache. Por fim, é aplicado, em Porto Alegre, o Plano Geral de Melhoramentos, datado de 1914. Tais planos tinham como objetivo possibilitar a abertura de vias para melhorar o trânsito, o embelezamento e a higienização das cidades no Brasil.

Esse processo de urbanização foi, segundo Flavio Villaça (1999), constituído por cinco principais correntes, como demonstrado, na Figura 5:

Figuras 5 – Correntes do urbanismo no Brasil



Essas correntes são para, Benny Schavsberg (2013, p 7-8), divididas nos seguintes períodos:

No planejamento urbano brasileiro essas cinco correntes ocorrem por períodos que podem ser classificados em: Planejamento urbano no período do Séc. XIX a 1930, de 1930 a 1990 e do período de 1990 aos dias atuais. No período entre o Séc. XIX e o início da década de 1930, são atuantes as correntes do zoneamento, o planejamento de novas cidades (O Plano de Belo Horizonte de 1898), dos planos de embelezamento e melhoramento, do urbanismo “sanitarista” e dos planos de infraestrutura. No período subsequente, de 1930 até início de 1990, são atuantes as correntes dos Planos de infraestrutura urbana, o Planejamento *Scriptu Sensu* e o planejamento de novas cidades, com destaque para o Plano de Brasília de 1957. No período de 1990 aos dias atuais, que passam por novos marcos jurídicos é atuante o chamado Planejamento *Scriptu Sensu*.

Foi a partir da definição desse modelo de urbanização que um conjunto de ações foram produzidas de modo a promover, organizar e desenvolver o espaço urbano brasileiro, o que por sua vez, definiu as formas e os grupos sociais que poderiam fruir ou ocupar ou habitar nesses locais. No Brasil algumas cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, etc., tiveram, a partir desse modelo, o desenvolvimento econômico, político e social do seu território. O que promoveu uma concentração espacial das

instalações e atividades da indústria na região metropolitana, formando assim, um crescimento regional no país. Esse crescimento desigual gerou redes territoriais e de cidades também de forma concentrada e irregular. Enquanto numa região do país cresce a população, os investimentos e o desenvolvimento urbano e tecnológico, noutras, todos esses elementos vão se desenvolvendo num ritmo bastante lento, muitas vezes repleto de desproporções. Voltada à reprodução do capital internacional, as grandes cidades para onde convergem as principais atividades econômicas e políticas dos países em desenvolvimento produziu ambientes que abrigam todas as classes sociais, de modo a reproduzir a intensa desigualdade socioespacial construída em seu processo de modernização.

Será, portanto, diante desse intenso processo de urbanização que uma “crise de habitação” vai emergir na sociedade brasileira, pois pessoas deixavam o campo em busca de melhores condições de vida na cidade, afetando principalmente as classes populares. Assim, se desenvolveram as cidades brasileiras, onde a valorização extremamente desigual das áreas da cidade instaura a segregação espacial, ou seja, nem todos os cidadãos podem fruir por todas as áreas urbanas. Isso é facilmente observável: o preço da terra e de imóveis semelhantes varia conforme a localização, função e uso. Isso determina diversos tipos de acesso e de condições de habitação.

3.4 | Periodização da política urbana e habitacional no Brasil

3.4.1 | A política urbana e habitacional do final do século XIX a 1930

No fim do século XIX, no Brasil, há uma conjunção de acontecimentos⁶² que influenciaram a ampliação e a formação dos espaços urbanos no país. É nesse momento que verificamos a ampliação e consolidação da chamada “cidade ilegal”, onde se encontram as favelas, os cortiços, os loteamentos clandestinos etc. São regiões constituídas por uma população segregada a partir da especulação imobiliária, da segregação espacial e social. Observa-se no final dos anos de 1930 a oferta de crédito do governo às empresas privadas para construção de habitações, tal medida, buscava conciliar a reivindicação dos movimentos sociais com a de ordem jurídica, como o planejamento da cidade. Segundo Álvaro Moisés: “O protesto que emerge, então, nesse contexto, tem um claro objetivo de

⁶²O fim da escravidão, a chegada de imigrantes, por exemplo, produziu a partir do processo de industrialização do país, um o aumento da população nas cidades, o que provocou uma demanda de acesso aos serviços urbanos, como, moradia, transporte, saúde, etc.

identificar no Estado o alvo do conflito” (1985, p. 22). Dessa forma, a luta pela terra na cidade assume duas dinâmicas. Uma primeira, gira em torno da omissão do Estado e da especulação imobiliária e/ou espoliação urbana. A segunda, refere-se aos movimentos de favelados, na luta pela posse da terra e, mais recentemente, as ocupações massivas que infringem a legislação e colocam-se à margem da ordem jurídica dominante, exigindo do Estado respostas e soluções que variam de acordo com a perspectiva política, ideológica do movimento. A violação da lei legitima a ação estatal e a garantia legal depende do favor estatal, ou de uma ação conciliadora (JACOBI, 1983). É uma estreita relação entre terra e poder, segundo Maricato (2000), onde a lei se aplica conforme as circunstâncias numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios.

Esta relação entre poder público e loteamento, produziu vantagens e desvantagens, pois desobrigava o Estado de criar políticas públicas que enfrentasse o problema, ao mesmo tempo, que possibilitava (de forma precária e espoliativa) a população habitar nessas regiões, mas sem o direito aos bens coletivos ou de infraestrutura. Segundo Bonduki (1998, p. 288) essa relação:

[...] mostra como o Estado não só deixou de combater como estimulou a abertura de loteamentos clandestinos e sua ocupação por moradia popular, ao mesmo tempo, que punia os que ali iam residir com uma legislação que impedia a instalação de serviços urbanos. Dentre as ações públicas que beneficiaram o modelo periférico, merece destaque a legislação federal, que regulamentou o loteamento de terreno (Decreto-Lei 58, de 1937). Estabelecido pelo mesmo governo centralizador (Getúlio Vargas) que regulamentou, para todo o país, o mercado de locação (Lei do Inquilinato) e a produção pública de habitação (com as carteiras imobiliárias dos IAPs), o Decreto-Lei 58 privilegiava os aspectos jurídicos dos loteamentos, como o registro em cartório e as garantias aos que compravam os lotes em prestações, deixando de tratar do controle urbanístico.

Nesse contexto, diversas cidades brasileiras tiveram, entre o final do século XIX e início dos anos de 1930, o problema da habitação agravado, pois o poder público atuando de maneira pontual e de forma eficiente dava as empresas privadas o direito de produzir e gerir as habitações individuais e coletivas para população de baixa renda, no entanto, essa não gerava lucro. Apesar do poder público ver nessa forma de habitação uma ameaça à ordem, como algo imoral e degradante ao espaço urbano, ele não era capaz de produzir mecanismos que pudessem minimizar ou solucionar esta situação. Bonduki (1998) aponta que o não enfrentamento pelo poder público para essa situação buscava não aumentar os custos do loteamento: Segundo ele (1998, p. 289):

O mais provável é que o governo não tivesse interesse em tomar medidas para evitar a precariedade dos loteamentos porque isto significaria a elevação dos custos do lote, da moradia auto-empresada e, portanto, da reprodução da força de trabalho. Postura, aliás, coerente com outras empreendidas na mesma época pelo governo federal no campo habitacional, como o congelamento dos aluguéis e a produção de habitação social pelo Estado, sempre tendentes a reduzir o custo da habitação.

Como resposta ao reduzido investimento do setor privado e a política segregacionista de diferentes governos⁶³, foi proposto por meio Estado brasileiro, o financiamento de alugueis por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão. Tal medida se mostrou ineficiente, à medida que, se verificavam os desafios a serem enfrentados na política habitacional do país, além do acesso restrito, dessa política, aos associados do instituto.

3.4.2 | A política urbana e habitacional entre 1930 e 1988

Como resultado das disputas políticas do período populista, o Estado, por meio de técnicos, sem maiores preocupações com a participação da população, buscou nos anos de 1930, produzir ações ou planos ou projetos que possibilitassem embelezar, criar vias para melhorar o tráfego e higienizar o espaço urbano. Vários órgãos de planejamento e/ou comissões de planos se instalaram nos anos 1940, se intensificando nos anos 1950. Temos em 1946 a Fundação da Casa Popular (FCP), como marca da política habitacional desse período. No entanto, devido ao acúmulo de funções, à falta de recurso e de força política, essa fundação, que tinha como objetivo prover uma política pública para habitação popular teve, em 1952, suas atribuições reduzidas, pois era necessária a criação de uma regulamentação ou normatização para os diferentes usos do espaço da cidade. Sua extinção se deu em 1964, com a chegada do Golpe Militar e a criação do Plano Nacional de Habitação, cujo objetivo era possibilitar o desenvolvimento do país, à medida que, deveria gerar emprego, fortalecer o setor da construção civil, além de manter uma estabilidade social, com o controle do crescimento das favelas e ocupações irregulares. Com isso tivemos, entre 1964 e 1966, a criação e regulamentação do Serviço Federal de Habitação e

⁶³Estamos nós referendo à produção de reformas urbanas no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, na qual buscava-se determinar quais espaços poderiam ser ocupados por determinados grupos sociais. Desse modo, o Estado, passa a tratar as demandas e questões das populações segregadas como “caso de polícia”, o que levou a diversas remoções e, a adoção de uma política de regulamentação, erradicação, higienização e segregação de parte dos espaços da cidade.

Urbanismo (SFERHAU)⁶⁴, além da fundação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Desse modo, o governo militar produzia uma ideia de que a solução para política urbana e habitacional se daria a partir do planejamento das cidades brasileiras. No entanto, a elaboração desse sistema não levava em consideração os diferentes elementos norteadores da “cidade formal” e da “cidade ilegal”. Portanto, a política de habitação desse período centrou-se na produção de moradias e obras de infra-estrutura na cidade legal (formal), como afirma Ermínia Maricato (2000), e tratava como caso de polícia as demandas dos movimentos sociais.

Não por acaso, será nesse período e por meio dessa política e/ou sistema, que teremos um expressivo investimento em recursos e de construção de moradias. Pois como nos aponta, Nabil Bonduki (2008, p. 73):

[...] nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais. Além disto, foi notável o papel no SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2000, mais de 90% da população urbana estava abastecida por rede de água.

Assim, Bonduki (2008), nos alerta que os governos militares, davam uma resposta à “crise habitacional” acentuada pelo acelerado crescimento urbano do país e, criava uma “política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional”. Com isso, os governos militares ganhavam o apoio (social, político e econômico) da classe média urbana, à medida que, possibilitava o acesso ao sonho da casa própria. Bonduki (2008, p. 72) reforça essa ideia ao dizer que:

A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às idéias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. No

⁶⁴Este serviço também foi nomeado de Sistema Financeiro de Habitação (SFH) ou Sistema Brasileiro de Habitação (SBH), pela qual, recebia recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1967, e mantido pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que juntamente com os recursos da poupança voluntária, formou, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Com isso, o Estado brasileiro, através de um governo militar, produzia uma estratégia e forma de intervir na política urbana e habitacional do país, pois tínhamos uma estrutura de âmbito nacional, que paralelamente a administração direta do BNH e a rede de promoção e financiamento (estatal e privado) era capaz de gerar recursos “estáveis, permanentes e independentes das variações política” (Bonduki, 2008, p. 73).

entanto, foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil –, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.

A partir da criação de instituições como, o BNH e o SERFHAU, o Estado brasileiro teve, com os governos militares, a possibilidade de planejar e organizar as cidades brasileiras, pois se tinha criado uma forma de financiar materiais de construção, empresas de transportes, programas de saneamento, intervenção e organização do espaço urbano. Com isso, entre os anos de 1964 e 1965 são criadas, em diversas cidades do país, as Companhias de Habitação Popular (COHABs). No entanto, a produção desse planejamento e organização do espaço urbano se constituiu a partir de um conjunto de obstáculos ou distorções, como aponta, Luana Motta (2011, p. 5):

A trajetória do SFH e do BNH não foi linear e pode ser dividida em três fases. A primeira delas, de 1964 a 1969, foi a de implantação e expansão do BNH e das COHABs, com um considerável financiamento de moradias para o “mercado popular” (40% dos investimentos), convergindo com o objetivo do governo de se legitimar junto às massas. A segunda fase, de 1970 a 1974, consistiu em um esvaziamento e uma crise do SFH, sobretudo devido à perda do dinamismo das COHABs, que se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação que atingia seus principais mutuários, oriundos das camadas pobres. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média, uma vez que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência, se comparado com o das classes mais pobres, era menor. Inicia-se, então, a terceira fase do SFH (1975 a 1980), caracterizada pela reestruturação e pelo revigoração das COHABs, com aumento do número de moradias produzidas, a grande maioria destinada à classe média.

Como tentativa de conter as distorções das COHABs foi criado, em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanos (PROFILURB), cujo objetivo era “fornecer condições de saneamento e infra-estrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades pessoais” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 104). No entanto, o Programa teve pouca aceitação, pois o acesso aos serviços urbanos ficava prejudicado devido aos afastados locais de implementação do Programa. Juntou-se a isso a crise econômica de 1980, a inflação e o desemprego, além da queda nos valores dos salários. Esse processo repercutiu, em 1983, no Sistema Financeiro de Habitação, pois houve a redução na capacidade de investimentos, devido à diminuição dos saldos do FGTS e da poupança e, do aumento da inadimplência, como se observa, no Quadro 13:

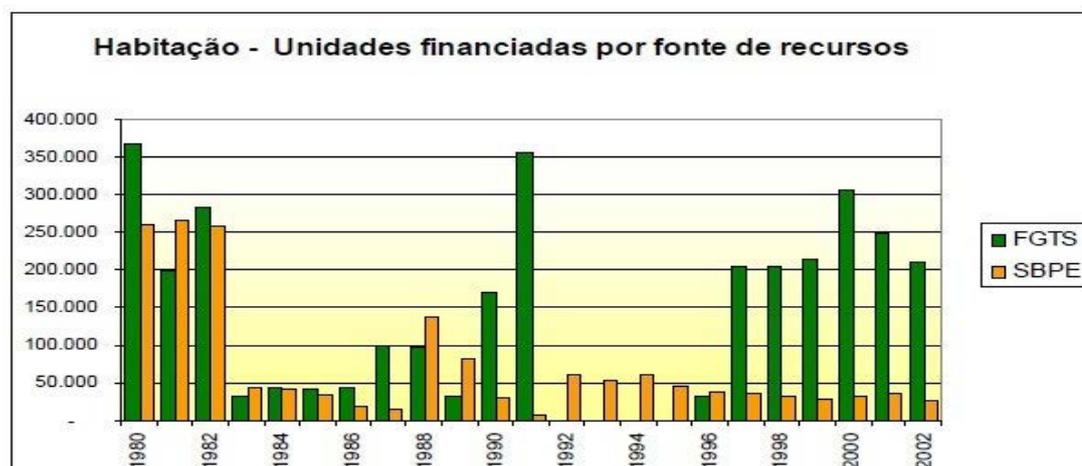
Quadro 13 - Evolução da Taxa de Inadimplentes do SFH no Período 1980/1984
(Em porcentagem dos financiamentos)

Ano	Até três prestações em atraso	Mais de três prestações em atraso	Total
1980	21,8	4,6	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte de dados: SANTOS, 1999, p.15.

A instabilidade política e econômica desse período fez com que, em 1986, fosse decretada a extinção do BNH, pois tínhamos além da incerteza sobre os rumos político do país⁶⁵, o aumento da inadimplência (como apontado no quadro acima) e a diminuição dos financiamentos com recursos do FGTS e do SBPE, como podemos verificar na Figura 6:

Figura 6 - Unidades financiadas – SBPE – FGTS (1980/2002)



Fonte de dados: BONDUKI, 2008, p. 76.

⁶⁵ É importante ressaltar que em 1985 encerrou-se um longo período ditatorial no país, sendo os anos seguintes, definidores de qual rumo deveria a sociedade brasileira seguir: A crise do modelo econômico implantado durante a Ditadura Civil-Militar gerou no início dos anos 80, recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis de salários. Além disso, o país vivenciava a luta por realização de eleições diretas para Presidente, assim como, um conjunto de debates e disputas para elaboração de uma nova Constituição. Enfim, estava em aberto a escolha de qual o caminho que o país deveria ou poderia seguir.

Neste sentido, “a conjuntura criou um clima favorável para o acirramento das críticas ao BNH, que se articulava com a luta pela democracia contra o regime autoritário, ao qual a instituição estava profundamente associada” (BONDUKI, 2008, p. 75). Esta associação só poderia ser compreendida, se entendermos que, o Programa habitacional, produzido pelos e/ou durante os governos militares buscava na verdade ser um dinamizador da economia nacional junto ao capital nacional, deixando assim, de atender seu objetivo central de superação do déficit habitacional, em particular da população com menor renda ou popular. Com isso, o BNH reorientava seus investimentos para as camadas sociais com maior poder aquisitivo. Pois segundo, Lúcio Kowaric (1979, p. 50), em torno de:

[...] 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários.

Ainda, segundo, ele (KOWARICK, 1979, p. 69):

(...) o Banco Nacional de Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil – recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) -como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas.

Neste contexto o BNH passou juntamente com regime militar a ser uma das instituições mais renegadas do período, o que possibilitou ou facilitou o seu processo de extinção. Após a extinção do BHN (1986), houve, em 1987, uma última tentativa de conter a drástica queda dos recursos destinados às políticas habitacionais com a criação do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria especial de Ação Comunitária (SEAC). Tinha-se a esperança que com fim do regime militar, em 1985, todos os agentes ou sistema público (BNH, SFH e Cohab's) fossem extintos ou reorganizados e, uma nova política habitacional para o país fosse formulada. Tendo em vista que o financiamento estava concentrado na classe média buscou-se financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos, tal ação, tinha a intenção de ampliar a faixa da população atendida pelo crédito habitacional, mas também atender as necessidades da economia e/ou do mercado imobiliário.

No entanto, o Programa não avançou, pois o país encontrava-se diante de incertezas, tanto, no âmbito político, como no econômico. Além disso, havia-se perdido todo acúmulo

de experiência na área, com a formação de técnicos, assim como, a sua capacidade de investimentos e produção de novas habitações. A partir desse momento a política urbana e habitacional brasileira seria conduzida por um conjunto de órgãos, caracterizada assim, uma confusão institucional, que resultaria por fim, numa ação setorial em que instituições sem experiência ou tradição, como Caixa Econômica Federal, seriam responsáveis pela elaboração e condução da política urbana e habitacional do país. Ideia apresentada e ressaltada por Cláudio Santos (1999, p. 19), ao demonstrar que:

Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

Como resultado do processo de mobilização do movimento pela reforma urbana, por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, em 1988, tivemos a consolidação do processo de descentralização das políticas públicas de planejamento urbano, tornando-se os municípios como responsáveis por sua condução. Com isso perdemos a articulação e coerência que a política urbana, no regime militar, por bem ou mal, buscou produzir. E como resalta Bonduki (2008, p. 75-76):

Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema.

3.4.3 | A política urbana e habitacional entre 1990 e 2003

As ações adotadas a partir da década de 1990⁶⁶ estavam condicionadas à adoção de uma agenda internacional, pois o país estava diante do contexto de expansão das políticas

⁶⁶Em 1990 chega à presidência do Brasil, Fernando Collor de Mello, então filiado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN), no entanto seu governo seria interrompido por um impeachment, pois havia um conjunto de fatores, de natureza econômica, mas também político, que assolavam seu governo, respectivamente, como a inflação e as denúncias de corrupção. No final de 1992, assume a presidência, Itamar Franco, também filiado ao PRN, que apesar da instabilidade política e economia do país conseguiu governar até 1994. Em 1995, chega à presidência do país, Fernando Henrique Cardoso, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), foi responsável por conduzir o país à estabilidade política e econômica, com a implantação do Plano

neoliberais. Deste modo, a política urbana e habitacional do país, iniciou o período de redemocratização com a extinção do Ministério do Interior que passam para a responsabilidade do Ministério da Ação Social, que por sua vez, elabora em caráter emergencial, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), cujo objetivo era construir a partir da contratação de empreiteiras privadas, em torno de 245 mil casas, em 180 dias. No entanto, o plano não conseguiu os recursos necessários para sua realização e nem atingiu os percentuais almejados devido a falta de articulação nacional.

Entre 1992 e 1994 temos a implantação do Programa Habitar Brasil e Morar Município com a finalidade de financiar a construção de habitação para população de baixa renda, mas devido a existência de uma regulamentação nacional, os municípios não conseguiam os recursos necessários para implementação do programa. Desse modo, o período denominado pós-BNH foi caracterizado por uma transição, na qual, se verificou uma lacuna, nas estratégias e formulações, da política urbana e habitacional em âmbito nacional, embora houvesse uma ocupação fragmentada, municípios e Estados, buscaram de forma criativa produzir ações que possam solucionar a crise urbana e habitacional existente no país.

Uma nova postura emergia a partir das disputas políticas desse momento para o enfrentamento dessa conjuntura, em particular, a partir de gestões municipais (tidas como vanguardas). Bonduki (2008, p. 77-78) aponta que:

Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais.

Após um período de centralização das políticas urbanas e habitacionais, surge um período marcado pela diversidade e heterogeneidade, mas pouco produtiva por falta de uma política nacional. A partir de 1995, a política urbana e habitacional voltava ser financiada com recursos do FGTS, com isso, se colocava a necessidade de construção de uma

Real. No entanto, para alcançar isso seu governo adotou e/ou aprofundou as políticas neoliberais, como por exemplo, a privatização de importantes empresas estatais. Apesar da mobilização e enfrentamento de uma parte da sociedade brasileira para que essas políticas não fossem colocadas em praticas, elas possibilitaram, em 1998, a reeleição de FHC, para mais um mandato.

estratégia e/ou de programas que pudesse nortear essa política. Nesse contexto, são elaborados alguns programas com financiamento do setor público, como a Carta de Crédito (individual e associativa), o Pró-Moradia, cuja finalidade, seria a urbanização de áreas precárias. A partir de 1998, o financiamento público praticamente foi extinto e o programa (Apoio à Produção), cujo financiamento era derivado do setor privado, não tem o desempenho esperado. Ainda em 1999, buscou-se uma nova forma de financiamento, o chamado Programa de Arrendamento Residencial (PAR), constituído por recursos de ordem fiscal e pelo FGTS.

A adoção desse conjunto de medidas, em diferentes governos, não possibilitou solucionar o problema urbano e habitacional enfrentado por boa parte da sua população, em particular, a de baixa renda. Bonduki (2008, p. 79) afirma:

As alterações promovidas, embora à primeira vista pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-empreeende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade.

Neste sentido, entendemos que a adoção das políticas neoliberais (com restrições de ordem econômica, política e social) impossibilitou a construção de uma agenda capaz de enfrentar o desafio urbano e habitacional do país entre o final do século XX e início do século do século XXI. Como ressalta Luana Motta (2011), os diferentes governos, desse período, só foram capazes de produzir ações vinculadas com a agenda de organismos internacionais. Segundo ela (2011, p. 8-9):

No Governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua”. Todavia, esses Programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo, temos dois avanços: o primeiro (ainda que associado às exigências das agências internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação;

o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia. O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI.

Mesmo diante do contexto acima apresentado, em 2001, após 13 anos de discussão, foi aprovado pelo congresso e promulgado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Estatuto da Cidade. Ao estabelecer diretrizes para a regulamentação dos diferentes usos e ocupação do espaço urbano, o Estatuto, marcou, em um primeiro momento, a possibilidade de regulamentação da função social da propriedade, após um período de interrupção na formulação de propostas para política urbana e habitacional do Brasil e, em um segundo momento, ao tornar-se num marco importante na passagem do governo de FHC para o governo Lula⁶⁷, à medida que utilizava-se de uma proposta do Projeto Moradia e traçava os desafios que deveriam ser colocados em prática pelo novo governo, enfrentando assim, problemas considerados históricos na política urbana e habitacional do país.

Foi a partir da necessidade de solucionar os problemas das cidades brasileiras, como a habitação, que o Projeto Moradia surgiu. Tratava-se de uma estratégia que buscava uma mobilização dos diversos setores da sociedade brasileira, como os movimentos sociais, universidade, ONGs, setor privado, governo, etc. Segundo Bonduki (2008, p. 90-1):

[...] o Projeto foi conduzido de modo a ouvir especialistas, administradores públicos e militantes relacionados com o tema da moradia e desenvolvimento urbano e recolher todas as propostas existentes no país que buscassem, sob diferentes pontos de vista, dar um encaminhamento para a questão. Mais do que uma proposta original, o que se buscou foi sintetizar o pensamento existente e estabelecer um marco que pudesse dar conta dos diferentes pontos de vista. Além de reunir as propostas, foi elaborada uma análise da gestão pública na área da habitação e da disponibilidade de recursos existentes e passíveis de mobilização na área da habitação.

Como resultado dessa estratégia foi diagnosticada e definida, três propostas para o enfrentamento do problema urbano e habitacional do país, com isso, buscou-se produzir um

⁶⁷Com a eleição, em 2002, para presidência do Brasil, de Luis Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), vivenciou-se uma euforia com os possíveis rumos da política urbana e habitacional de país. A partir das discussões e experiências das administrações municipais do PT, uma nova expectativa ocorreu quanto a ocupação institucional do governo federal na discussão e criação de política urbana e habitacional a ser implementada no país.

desenho institucional, um modelo de desenvolvimento urbano e uma forma do projeto ser financeiro. Numa tentativa de articular essa política, tanto do ponto de vista institucional, como financeiro, foi criado o Sistema Nacional de Habitação, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal); os Conselhos de Habitação (também nos três níveis de governo), além da Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional. Desse modo, uma nova estratégia para a política urbana e habitacional foi produzida entre o final do segundo mandato do governo FHC e início do governo Lula. Como resultado dessa estratégia, temos, em 2003, a criação do Ministério das Cidades, demonstrando assim, a centralidade que a questão urbana e habitacional deveria assumir. Teríamos, segundo, Bonduki (2008, p. 93), em um único ministério:

[...] as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, de modo a criar, pela primeira vez no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana. O Ministério, segundo a proposta, não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, Estados e Municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e local da política habitacional.

Além de produzir um desenho institucional, um modelo de desenvolvimento urbano e buscar uma forma do ser financiado, o Projeto Moradia, ainda tinha como desafio, a produção do barateamento dos custos habitacionais, pois era necessário atender a população (de renda mais baixa) assolada (historicamente) pelo problema urbano e habitacional no Brasil. Ao desenhar uma nova estratégia o Projeto marcou a passagem do governo FHC para o governo Lula, além da saída de um esvaziamento institucional para a retomada de construção de uma política urbana e habitacional⁶⁸ do país, embora mantenha algumas contradições⁶⁹ a serem superadas.

⁶⁸Em 2009, temos o lançamento ou a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, considerado um dos elementos centrais do novo paradigma da política urbana e habitacional brasileira, desde o fim do BNH.

⁶⁹A saída de Olívio Dutra e do PT, em 2005, da condução do Ministério das Cidades e a centralidade do financiamento habitacional que a Caixa Econômica Federal, a partir de 2005, assume, marcam o redirecionamento do governo Lula e da adoção de uma política mais progressista em relação aos elementos norteadores da nova política urbana e habitacional brasileira, colocando assim, uma contradição a ser debatida e solucionada pelos diferentes segmentos da sociedade.

3.4.4 | A política urbana e habitacional entre 2003 e 2010

Numa tentativa de criar condições institucionais, financeiras e técnicas, o governo Lula buscou através do Projeto Moradia, desenvolver uma nova política urbana e habitacional no Brasil. Como marca desse momento temos a criação do Ministério das Cidades. Sua criação é considerada histórica, pois desde a extinção do BNH, seria o órgão mais importante criado para tratar de modo integrado a questão urbana do país. O Ministério foi estruturado, inicialmente, a partir de três eixos setoriais: moradia, mobilidade urbana e saneamento, mais tarde, foram incorporados, duas novas (velhas) demandas: planejamento territorial e regulação fundiária. Como mecanismo de gestão e planejamento do Ministério das Cidades foram criadas quatro secretarias: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana, e Programas Urbanos. Desse modo, temos a partir, da criação do Ministério das Cidades, uma tentativa de reorganização da área de política urbana e habitacional (em âmbito nacional), pela qual buscou-se produzir novos marcos regulatórios para as políticas que incidem diretamente no planejamento urbano e territorial e na regulamentação fundiária, como por exemplo:

- A Lei Federal 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e cria os Planos Municipais de Habitação e os Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social, como condição para os municípios se habilitarem a receber os recursos do FNHIS;
- A Lei Federal 11.445/2007, que estabeleceu o novo marco regulatório do Saneamento Básico, que estabelece o papel de estados e municípios na prestação e gestão destes serviços, e prevê que, cada município deve possuir um Plano Municipal de Saneamento Básico;
- A Lei Federal 11.977/2009, que institui o Programa Minha Casa Minha Vida e a Regularização Fundiária de Assentamentos em Áreas Urbanas, posteriormente modificada pela Lei Federal 12.424/2011 conhecida como Minha Casa Minha Vida II;
- Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;

- Mais recentemente, a Lei Federal 12.587/2012, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana, onde fica clara a prioridade a veículos não motorizados, a calçadas, ciclovias e ciclofaixas, ao transporte público e à integração do automóvel a um sistema de mobilidade sustentável.

Na década de 2000, após a aprovação e colocação em prática do Estatuto da Cidade, observamos no Planejamento Urbano no Brasil, uma modificação na utilização de conteúdos e práticas com o objetivo de dinamizar os diferentes usos do espaço urbano do país. Desde o período militar, com a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que o país necessitava de uma nova política nacional que formulasse, coordenasse e efetivasse as modificações necessárias para os diferentes usos e ocupações do espaço da cidade. Neste sentido, é importante destacar o processo de gestão democrática da cidade, promovido pelo Ministério das Cidades e, pela realização das Conferências das Cidades (em 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013), à medida que possibilitava o acesso de diferentes segmentos da sociedade brasileira ao debate e formulação dos princípios norteadores da nova política urbana e habitacional do país. Desse modo, pode-se dizer que houve um avanço na participação da sociedade brasileira nos assuntos de interesse público. Segundo, Benny Schavsberg (2013, p. 15):

Este avanço manifesta-se: nas diversas experiências desenvolvidas; na criação do Ministério das Cidades; no desenvolvimento de cerca de 1.600 Planos Diretores novos ou revisados à luz do Estatuto da Cidade; na criação dos novos marcos regulatórios nacionais para a habitação, o saneamento e a mobilidade urbana; no esforço de capacitação de prefeituras, entidades e movimentos sociais que, nas cidades e municípios, se engajam no planejamento urbano na escala local. E, sobretudo, pode-se falar em avanço na retomada dos investimentos e recursos disponibilizados para o desenvolvimento urbano no Brasil. Evidentemente, o conjunto de aspectos aqui destacados não pode desconhecer as limitações, problemas e desafios, novos e velhos que persistem para o planejamento urbano brasileiro em todas as suas escalas [...].

Um dos maiores desafios que persistiam neste momento estavam às restrições econômicas que limitavam as formas de financiamento da nova política urbana, pois tínhamos, entre o período de 2003 e 2005, superado, de modo geral, os obstáculos institucionais e de gestão participativa (foi possível criar instituições que a partir da produção de uma legislação as ações do governo, assim como, foi possível criar e ampliar a participação dos diferentes segmentos da sociedade nos debates e definições da política urbana e habitacional do país). Podemos citar as limitações colocadas pela equipe

econômica a aprovação de uma antiga reivindicação do movimento de habitação no Projeto Moradia de se criar um Fundo Nacional de Moradia. Este desafio era representado pela necessidade de se alocar significativas parcelas do orçamento para subsídios, da política de criação de superávit primário e da falta de liberdade da equipe gestora de utilização dos recursos do orçamento. Como solução para este impasse foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que eliminava a possibilidade de união dos recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (fiscais) e, tornava o fundo constituído apenas com recursos orçamentários (BONDUKI, 2008).

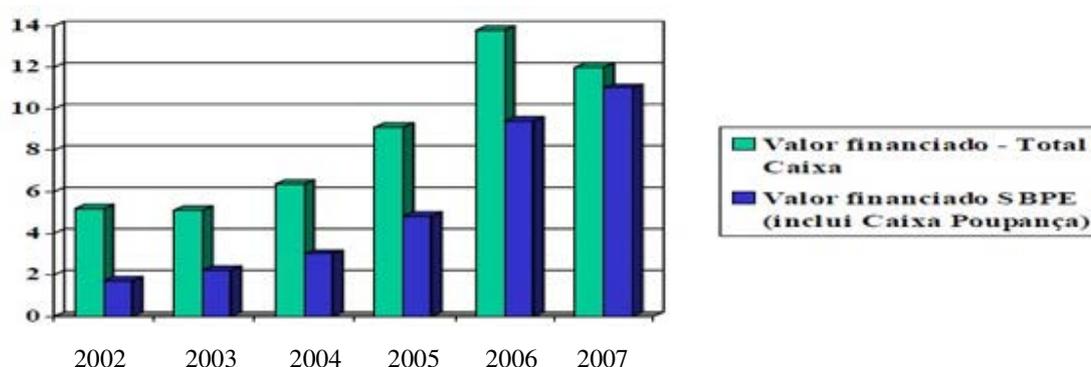
Devido a uma continuidade da política econômica do período FHC, em que se mantinha altas taxas de juros e a meta de geração de superávit primário, limitou-se à possibilidade de utilização dos recursos orçamentários e à implementação de um Fundo que atendesse a população de baixa renda. A criação em 2004, de programas emergenciais, mas com dotação orçamentária reduzida, como o PEHP (Programa Especial de Habitação Popular) e PSH (Programa de Subsidio Habitacional), buscavam criar mecanismos que possibilitasse o atendimento dessa população, no entanto, se manteve o restrito número de atendimentos e de famílias de baixa renda atendida. Este quadro só foi possível ser modificado no período de 2005-2010, quando se redireciona o financiamento com recursos do FGTS, através do resgate dos recursos de um antigo fundo desativado, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e a criação de um programa voltado a associações e movimentos – o Crédito Solidário. Entretanto, trata-se “de um programa de fôlego curto, pois estes recursos são finitos, não dispondo de uma fonte sustentável a médio prazo para viabilizar sua continuidade” (Bonduki, 2008, p. 99).

A expansão de recursos, a partir de 2005, reorientou e produziu o chamado *boom imobiliário* em diferentes cidades do Brasil. Tanto o setor público quanto o privado passaram a financiar Projetos Urbanos, em particular, de habitação, focada na população de baixa renda. A Lei Federal 10.391, aprovada em 2004, possibilitou um crescimento significativo do crédito para produção de habitação, à medida que dava maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de mercado. Em 2005, O Conselho Monetário Nacional publicou uma Resolução em que obrigava os bancos através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) a investirem uma porcentagem desse recurso em financiamento habitacional. É importante ressaltar que já existia uma regulamentação que

obrigavam os bancos a investirem em financiamento habitacional, no entanto, desde a crise dos anos 80, os bancos estavam liberados dessa obrigação, permitindo assim, que esses recursos fossem aplicados em títulos da dívida pública, onde se obtinha maior rendimento.

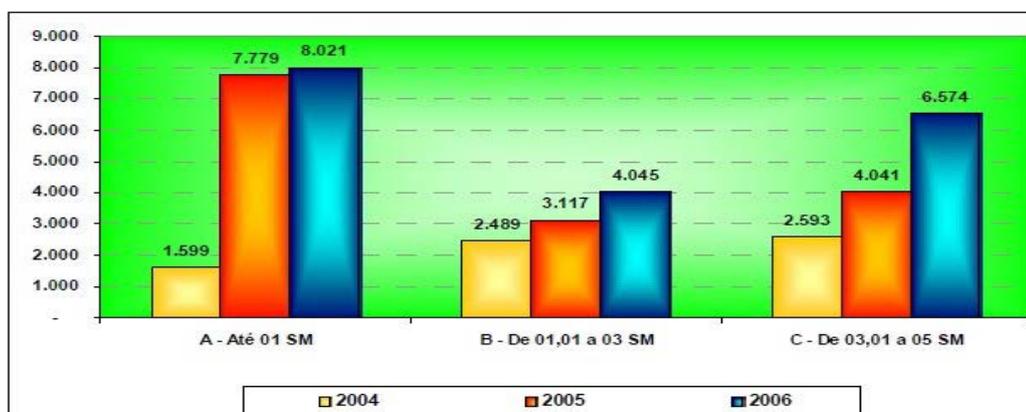
A criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2006, e a publicação da Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, possibilitaram ao FGTS tornar-se o principal fundo fomentador da política habitacional do país. Efetivando definitivamente aquilo que era, desde 2004, observado: o aumento da participação desse fundo no financiamento habitacional. Segundo Bonduki, o montante investido anualmente, em 2006 e 2007, a partir desse fundo foi da ordem de 1,8 bilhões de reais. Ainda segundo ele, em 2007, foi totalizada uma estimativa em investimento da ordem de 14 bilhões de reais. Com isso, o governo aumenta consideravelmente os subsídios com objetivo de possibilitar o acesso e atendimento da população a infra-estrutura urbana, em particular, a de baixa renda. Como podemos verificar, respectivamente, nas Figuras 7 e 8:

Figura 7 – Financiamento para habitação em R\$ bilhões (2002-2007)



Fonte de dados: BONDUKI, 2008, p. 101. Modificado pelo autor, 2014.

Figura 8 – Subsídios – por faixa de renda (2004-2007)



Fonte de dados: BONDUKI, 2008, p. 102.

Numa tentativa de enfrentar e superar os desafios de formulação, implementação e consolidação da política urbana e habitacional no Brasil, o governo Lula lança, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando articular o investimento privado com os investimentos públicos. Para isso o PAC foi organizado em cinco blocos:

1. Investimentos em infraestrutura;
2. Estímulo ao crédito e ao financiamento;
3. Melhora do ambiente de investimento;
4. Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário;
5. Medidas fiscais de longo prazo.

Os investimentos estavam distribuídos em três eixos:

- Logística;
- Energia;
- Infraestrutura social e urbana.

Esta política tem continuidade com a eleição, em 2010, da candidata (da situação), Dilma Rousseff. Numa tentativa de aprimorar os elementos norteadores da política urbana e habitacional do governo Lula, é lançado o PAC II. Que passa a ser estruturado em seis eixos:

1. Cidade Melhor (Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Mobilidade Urbana e Pavimentação);
2. Comunidade Cidadã (Unidade Básica de Saúde, Unidade de Pronto Atendimento, Creches e Pré-escolas, Quadras Esportivas nas Escolas e Centro de Artes e Esportes Unificados);
3. Minha Casa, Minha Vida (Minha Casa, Minha Vida, Urbanização de Assentamentos Precários e Financiamento Habitacional – SBPE); e
4. Água e Luz para Todos (Luz para todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos);
5. Transportes (Rodovias, Ferrovias, Portos, Hidrovias, Aeroportos e Equipamentos para Estradas Vicinais);
6. Energia (Geração de Energia Elétrica, Transmissão de Energia Elétrica, Petróleo e Gás Natural, Refino e Petroquímica, Fertilizantes e Gás Natural, Revitalização da Indústria Naval e Combustíveis Renováveis).

Apesar dos avanços do período acima apontados, há um conjunto de dilemas e impasses a serem atualizados na política urbana e habitacional brasileira. Neste sentido, podemos entender que os eixos norteadores do PAC apontam para a existência e/ou para construção de uma permanente estrutura de produção e reprodução de desigualdades na sociedade brasileira, cabe destacar cinco temas estruturantes (SCHAUSBERG, 2013):

1. A crise do *transporte público* aponta para a necessidade de se pensar e solucionar as questões relacionadas com a mobilidade urbana. Temos um território organizado para atender o modelo urbanístico rodoviarista que privilegia o transporte sobre pneus a partir do incremento da produção da indústria automobilística nacional;
2. O *saneamento básico*, que não se universalizou. Acentuando os problemas, em particular da população urbana, que contempla cerca de 82% da população total;
3. A *demand a habitacional* e do *boom* imobiliário que tem alcançado as cidades brasileiras com a maior disponibilidade de crédito imobiliário, de um lado e, os problemas derivados do padrão de implementação dos

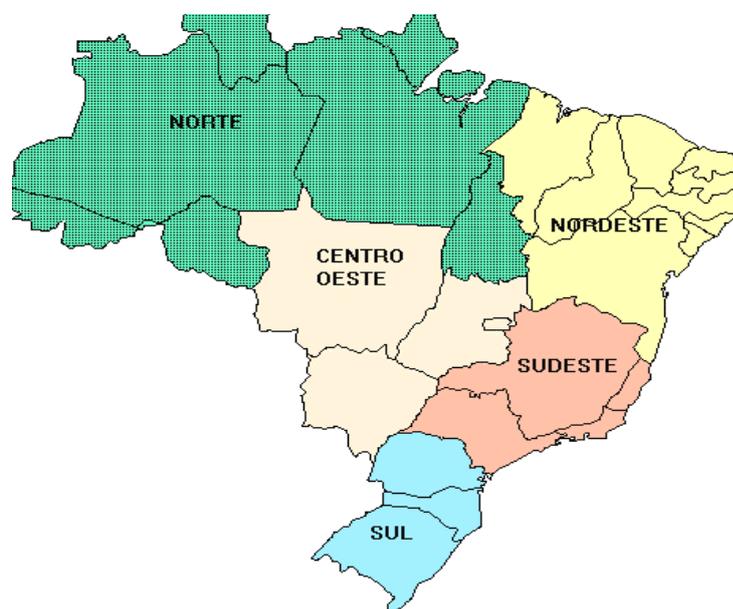
empreendimentos do Programa federal, Minha Casa Minha Vida e PAC, de outro;

4. A questão fundiária, que dificulta o *acesso a terra* urbanizada, assim como, a infraestrutura urbana, em particular, para a população de baixa renda, que é mais atingida pela normatização excludente dos Planos Diretores, Leis de Uso e Ocupação do Solo, Leis de Parcelamento e Códigos de Obras e Edificações;

5. O modelo de *expansão urbana* caudatário de problemas fundiários, predatório do ponto de vista ambiental e caro do ponto de vista da precariedade das redes de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Neste modelo, se mantêm o crescimento dos *condomínios fechados* (tornando as cidades ainda mais segregadas do ponto de vista social); dos *centros degradados* (com ações de revitalização na lógica de mercado, resultando, via de regra, em espaços elitizados); na *pobreza urbana* concentrada nas regiões periféricas ou faveladas (sob a justificativa da falta de terra disponível para os programas habitacionais, pois predomina a especulação imobiliária oportunizada pelos investimentos oficiais e até mesmo pelos impactos dos grandes eventos, como a Copa do Mundo e Olimpíadas); os *vazios urbanos* são mantidos como estoque pelo mercado imobiliário (pois se valoriza mais mantendo uma infraestrutura desocupada, parcialmente ocupada ou subutilizada) sem cumprir a função social da propriedade, pública e privada.

Nesse sentido podemos compreender que parte considerável da população brasileira vive em espaços segregados ou aglomerados precários ou “subnormais”, conforme designa o IBGE. O último censo 2010 (IBGE, 2010) mostrou um número maior de aglomerados subnormais nas regiões Sudeste e Nordeste, como mostra a, Figura 5, as duas regiões que concentram quase 74% da população (urbana e rural) do país.

Figura 9 – Porcentagem de aglomerados subnormais por regiões



Legenda: ■ Norte - 16% ■ Sudeste – 49% ■ Centro-oeste - 2%
■ Nordeste - 28% ■ Sul - 5%

Fonte: IBGE, 2010; Produzido pelo autor, 2014.

Nesta perspectiva renova-se o desafio (estruturante) de se construir e implantar em quase todo o território brasileiro um modelo que rompa com a lógica de ocupação desigual e fragmentada. Para enfrentar esse quadro, um conjunto de ações são produzidas a partir da orientação de Planos Diretores que possam delimitar e informar a oferta de áreas para HIS - Habitação de Interesse Social, com a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No entanto, trata-se de áreas ocupadas a serem regularizadas (não de forma imediata, mas em longo prazo). No caso de novas áreas vazias, não obstante a sensibilidade das equipes técnicas e a pressão dos movimentos sociais, é comum a disponibilização de terras em bairros e periferias às margens do perímetro urbano, raramente se logra a destinação de áreas boas do ponto de vista urbanístico e bem localizadas. Outro desafio refere-se à busca pelo desenvolvimento urbano e territorial sustentável e socialmente inclusivo, quando o discurso pela competitividade urbana ou pela “sustentabilidade” econômica das cidades continua permeando boa parte dos planos diretores produzidos recentemente (SCHAVSBERG, 2013).

Finalmente, esse último aspecto do planejamento urbano aponta à implantação de ações a partir de políticas habitacionais que remete a discussão feita pela segunda parte deste trabalho. Não pela profundidade (conceitual) do planejamento urbano, mas pela busca de soluções relativas às demandas políticas e técnicas colocadas a partir do arcabouço jurídico implementado tanto pela nova Constituição em 1988, como pelo Estatuto da Cidade, 2001. Nesse sentido, Programas como o, Minha Casa Minha Vida, busca do ponto de vista da gestão democrática (conceito central no novo arcabouço jurídico urbanístico brasileiro) avançar nos métodos, técnicas e processos de planejamento urbano que viabilizem a “participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento” das decisões no processo do planejamento urbano, a partir da aplicação dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Com a mínima instrumentalização dos municípios neste aspecto, como a gestão democrática participativa e o controle social das políticas urbanas, busca-se criar o ambiente propício a uma nova cultura urbana e consciência urbanística, o entendimento da dinâmica da cidade, principalmente a partir de uma publicização mais intensa das regras urbanísticas onde se joga o jogo (SANTOS, 1988) da disputa pela valorização imobiliária, correndo-se o risco de reedição, a partir de novos modelos, de uma política urbana e habitacional onde se mantenha a ocupação e fragmentação do território brasileiro.

Desse modo, a questão fundiária⁷⁰ e imobiliária se constitui em um elemento definidor do processo de urbanização no Brasil, como obstáculo ao acesso aos direitos sociais, a exemplo, o direito à habitação. É a configuração de uma cidade segmentada em espaços para cidadãos e não cidadãos, onde se materializa um processo de segregação e exclusão sendo, como aponta Souza (1999), a segregação produto da separação da população por classe de renda no espaço, em localizações distintas, com características físico-ambientais diferenciadas, e de exclusão como privação dos direitos aos benefícios urbanos individuais e coletivos. Seria como aponta SANTOS (2006), o jogo “dual” e “polarizado” da política habitacional aplicado pelo Estado brasileiro para atender os diferentes modos de produção do capital, do mercado do solo e da moradia. Isso é

⁷⁰ Entendida como produto de uma disputa, ou melhor, de uma divisão desigual do uso e ocupação do solo.

facilmente observável, pois o preço da terra e de imóveis semelhantes varia conforme a localização, função e uso.

Portanto, como nos alerta, Bonduki (1998), a crença neoliberal de que o mercado seja capaz de garantir uma melhoria das condições urbanas, não será a melhor saída, pois a ação do Estado na formulação e financiamento de políticas habitacionais ou urbanas tem atendido as necessidades de mercado. O planejamento urbano é usado para praticar o direito do capital ou privado, ao invés de assegurar justiça social e reposição dos pressupostos ambientais para o assentamento humano. E como nos lembra, Harvey (2010), a luta pelo direito à cidade esta no centro da luta contra o capital. Assim, devemos buscar construir uma cidade em que se possa considerar o morador não como objeto, mas como sujeito, que produz ou modifica a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



71

⁷¹ **Lugares para habitar – entre o campo e a cidade.**

Vista do Parque das Vivendas, do conjunto residencial – San Remo e da Zona Oeste da cidade de Marília. Imagem produzida pelo pesquisador, dez. 2014.

A produção desta dissertação buscou investigar como as políticas urbanas tornaram-se um norteador para as políticas habitacionais das cidades brasileiras, como é o caso de Marília. Como a transição de uma economia baseada na agricultura buscou na expansão urbana um caminho para o desenvolvimento econômico industrial. Como a transição do rural para o urbano manteve processos especulativos do uso e ocupação do solo.

A dissertação mostra que as políticas urbanas e habitacionais implementadas ao longo da história do país têm interferido num sentido de direcionar o crescimento (horizontal e vertical) das cidades, não para ampliar o direito à cidade, o direito à habitação, mas para marcar e demarcar processos espoliativos e de especulação imobiliária prejudicando o planejamento e a qualidade do espaço resultante deste processo. A recuperação histórica do tema permitiu demonstrar como a política urbana interferiu na política habitacional, estruturou um desenvolvimento econômico e se tornou o motor da expansão da cidade.

4.1 | A experiência do PMCMV: A construção de uma ilusão

Neste trabalho procuramos compreender como a recente política urbana e habitacional em implementação no país, através do Programa Minha Casa Minha Vida, em particular nas cidades médias, como no caso do município de Marília, é resultado de uma construção histórica, que embora possa conter especificidades, ela está associada a um desenvolvimento macro (tanto no âmbito social, econômico, político, etc.).

Esse processo alinhavado a um contexto mundial foi capaz produzir centros urbanos, que junto ao rápido crescimento de sua população e a precariedade dos serviços coletivos, têm afetado de forma contundente o cotidiano daqueles que nela habitam, em particular, aqueles de menor poder aquisitivo ou de baixa renda. Dessa maneira, consideramos relevante a discussão sobre as cidades, visto que, é sob a população que nela habita que observamos os reflexos das disputas definidas a partir dos instrumentos urbanísticos que organizam o espaço da cidade, materializando assim, o seu acesso desigual para uma parcela significativa de sua população, que encontra-se em precários assentamentos, acentuando por sua vez, o processo de segregação socioespacial da cidade.

Desse modo, entendemos que ao invés de minimizar ou solucionar os efeitos da segregação socioespacial, esse processo de acesso desigual do uso e ocupação da cidade

apenas beneficiou os interesses do capital imobiliário – ao se incentivar a verticalização da cidade, por exemplo, e promovendo a instalação ou implantação de grandes empreendimentos imobiliários, como no caso do Programa MCMV, o que acabou por “empurrar” a população de baixa renda para áreas impróprias de se habitar, á medida que, elas estão desprovidas ou distantes dos bens e serviços coletivos ou públicos, marcando a proliferação de áreas favelizadas, em primeiro, lugar ao redor de áreas próximas ao centro da cidade e de ocupação mais antiga, e em segundo, ao redor dos conjuntos habitacionais populares implantados nos extremos da cidade. Segundo, Raquel Rolnik (2012), o modelo de produção habitacional no país é pensado para a produção nova, e é assim porque ele é pensado dentro de uma lógica econômico-financeira, e não de ampliação do direito à cidade.

O Programa MCMV vem consolidar o “espírito” das políticas iniciadas já na década de 1990, qual seja, provisão de moradias através de medidas regulatórias, assim como o aumento de recursos públicos destinados ao financiamento habitacional (ARANTES & FIX, 2009; SHIMBO, 2010). Para Maricato (2012), o Governo busca “fazer omeletes sem quebrar os ovos”, ou seja, dar resposta à questão de carência de moradias via distribuição de renda e produção de moradia sem que a hegemonia do capital financeiro, da lógica privada de produção do espaço seja quebrada. Rolnik, em entrevista concedida ao Jornal Brasil de Fato (CARRANO & HOSHINO, 2010), acrescenta que o MCMV “é um programa de dinamização econômica e de geração de empregos, não é uma política habitacional”. Nesse sentido, tal lógica é aprofundada quando observamos a imbricação do poder econômico e do poder político simbolizado pelo grande volume de financiamento eleitoral provenientes das construtoras e empreiteiras interessadas na manutenção da lógica privada de valorização imobiliária. Ainda segundo ela (ROLNIK, 2012):

Desde os anos 1980 e 1990, [...], nós assistimos à transformação da moradia como um direito para a moradia como um mercadoria, um objetivo de consumo a ser produzido e adquirido no mercado. Em seguida, dependendo de cada país, além de produto, a moradia virou uma ativo financeiro.

A acelerada urbanização acompanhada da globalização e das crises econômicas coloca-nos diante de processos de desigualdades sociais que se manifesta numa desigualdade do espaço, conforme proposto por Harvey (1980, p. 14;17):

Qualquer teoria geral da cidade deve relacionar à forma espacial que ela assume [...] a única estrutura conceitual adequada para entender a cidade é a que inclui e se edifica ao

mesmo tempo sobre as imaginações sociológica e geográfica. Devemos relacionar o comportamento social, de acordo com a geografia e a forma espacial que a cidade assume. Devemos reconhecer que uma vez criada uma forma espacial particular, ela tende a institucionalizar e, em alguns aspectos, a determinar o futuro desenvolvimento do processo social. Necessitamos, sobretudo, formular conceitos que nos orientem a harmonizar e integrar estratégias capazes de lidar com as complexidades do processo social e os elementos da forma espacial.

Nas cidades, de um modo geral, os processos sociais estão relacionados às formas espaciais, pelo fato de que as contradições sociais do desenvolvimento econômico em conjunto com a produção do espaço urbano – enquanto expressão da divisão territorial do trabalho – e aos instrumentos urbanísticos resultaram em diferenciações socioespaciais que definiram o lugar de vivência de cada um. E como demonstra Harvey (1980, p. 49) a mudança de localização da atividade econômica na cidade significa uma mudança de localização de oportunidades de emprego. Deste modo, a mudança de localização da atividade econômica significa mudança de localização de oportunidades de ter acesso aos bens sociais ou coletivos ou públicos, como moradia, transporte, escola, hospitais, entre outros serviços.

Para o caso específico de Marília, verificamos que a segregação socioespacial continua intocada, limitada pela renda diferencial. Pois, quando observamos espacialmente a implantação dos empreendimentos de menores rendas via Programa MCMV, eles se dão essencialmente nas franjas da cidade onde o processo de urbanização e acesso aos equipamentos sociais como transporte, saúde, emprego, lazer, entre outros, ainda não chegaram ou existem de forma precária, ou seja, teremos a manutenção da desigualdade e da segregação socioespacial na cidade própria da lógica privada de moradias⁷².

Consideramos a segregação socioespacial um processo multifacetado que impossibilita parte da população urbana de acessar os bens, serviços e direitos oferecidos à coletividade, considerando não apenas as carências materiais, mas também as carências imateriais como a dificuldade de acesso à segurança, justiça, cidadania e a representação política. Para tanto, tratamos a segregação socioespacial enquanto temática relevante para a Geografia, que no caso de cidades médias como Marília, também esta relacionada à produção do espaço urbano, expressando as contradições sociais e espaciais dos processos

⁷²É importante destacar que as condições de acesso da população de baixa renda comparada com as condições da população de média ou alta renda determinam o acesso aos bens sociais ou coletivos ou públicos. Sendo esta condição definidora da precariedade ou não de se produzir a vida no espaço urbano, assim como, no espaço rural.

de exploração, diferenciação, segregação e espoliação das condições de vida e precarização territorial produzidos para a manutenção da própria acumulação capitalista, sendo legitimados nos instrumentos urbanísticos definidos pelo poder público.

Verificamos, portanto, que o Programa MCMV expressa ou reflete as disputas estruturais do capital, à medida que busca resolver inicialmente o problema do capital, da realização da renda (valorização fundiária); do lucro (valorização imobiliária, indústrias, etc.) e do salário (emprego e moradia). O movimento concreto e o papel social do Programa MCMV seria (a partir de uma demanda ou diretriz estrutural do capital), o de solucionar a crise financeira internacional, do emprego e da moradia, em resumo, primeiro resolve-se o problema da realização do capital e de forma marginal o acesso da população, em particular, a de baixa renda ou da classe trabalhadora, mesmo que em certos momentos, na aparência, se apresente de forma inversa.

Ao observar a política urbana e habitacional no Brasil percebemos como a ação do Estado determina o que será feito em termos de infra-estrutura, onde e como será o transporte público, onde se localizarão os equipamentos públicos de educação, saúde, entre outros, através de uma gestão essencialmente pública ou mista. Essa ação do Estado como parcelador e empreendedor dá-se de forma diferente, de acordo com os interesses do mercado imobiliário, repetindo processos que se dão ao longo da história do país. O poder público no Brasil tem uma lógica de atuação para transformação da cidade que é também a de interesse do mercado. A dificuldade, portanto, da realização preventiva de urbanizações para as populações de baixa renda, cuja rentabilidade não é tão interessante ao mercado produtor de moradia, permanece exigindo subsídios e a presença do Estado como agente do processo de urbanização.

Podemos afirmar com base na pesquisa realizada, então, dado pelo elevado déficit habitacional brasileiro, que o Programa MCMV é um importante *avanço* para a política habitacional, visto que o número de unidades construídas para a população de baixa renda tem sido privilegiado, a partir dos largos subsídios que têm sido fornecidos para essa população. Além disso, observamos um esforço em produzir ou de utilizar-se de uma legislação que oriente as políticas urbanas e habitacionais no país. Junta-se a esse processo a tentativa de se constituir um corpo técnico que auxilie as ações do programa, assim como, de uma ampliação do debater e participação dos diferentes seguimentos da sociedade, a

partir de conselhos, fórum e conferências. No entanto, condicionado pela própria lógica do Programa, verificamos que o *limite* do PMCMV se dá na efetiva inserção da população de baixa renda na dinâmica da cidade, fazendo com que a segregação socioespacial seja mantida.⁷³ Desse modo, podemos indagar se Programas como o MCMV, deveriam ser considerados uma política de Estado ou apenas uma política de governo? Questão esta de fundamental importância para que gerações futuras possam definir não só o uso e ocupação do solo urbano, mas também o efetivo acesso ao direito de se viver e habitar na cidade.

⁷³Ao buscarmos apreender os *avanços e limites* do PMCMV tentamos perceber o processo dialético que essa política pode produzir. Se por um lado a materialidade de ter uma casa significa a possibilidade de concretamente ter o “sonho da casa própria” realizado, por outro não ter acesso aos bens sociais ou coletivos ou públicos do espaço urbano, é ter o direito à cidade, à habitação, etc., negado. Seria uma forma pseudoconcreta de se perceber ou entender a realidade. Refletir, questionar e solucionar os dilemas do cotidiano a partir de um conhecimento dialético é a possibilidade de perceber aquilo que é concreto e pseudoconcreto, assim como, de se buscar superar esta própria contradição. Segundo, Karel Kosik (2010, p. 18): A dialética não atinge o pensamento de fora para dentro, nem de imediato, nem tampouco constitui uma de suas qualidades; o conhecimento é que é a própria dialética em uma das duas formas, o conhecimento é a decomposição do todo. O “conceito” e a “abstração”, em uma concepção dialética, têm o significado de método que decompõe o todo para poder reproduzir espiritualmente a estrutura da coisa, e, portanto, compreender a coisa.

Cf.: KOSIK, Karel. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANNTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional**. Correio da Cidadania (01 ago. 2009). Disponível em:<www.correiodacidade.com.br>. Acessado em: ago. 2013.

ARAUJO, Ana Cristina da Silva. **Programa Minha Casa, Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília**. São Carlos: Tese de Doutorado apresentada ao IAU/USP, 2013.

AZEVEDO, Sérgio. **A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90**. In. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

AZEVEDO, Aluísio. **O cortiço**. São Paulo: Ática, 2001.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, [1998] 2004.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. In: *Arq.urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo*. Nº 1, 2008.

Disponível em: <http://www.usj.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>.

Acessado em: set. 2013.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. *A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL (1930-1990)*. IN: **Periódico de Divulgação Científica da FALS**. Ano I - Nº 02- Março de 2008. Disponível em:<<http://fals.com.br/revela14/politicahabitacional.pdf>>. Acessado em: out. 2013.

BRAMATTI, Daniel; TOLEDO, José Roberto. **Metade do financiamento da campanha de Dilma vem de apenas 27 empresas**. Disponível em:<http://blogs.estadao.com.br/vox-publica/2010/12/01/metade-do-financiamento-da-campanha-de-dilma-vem-de-apenas-27-empresas/w?doing_wp_cron=1357311333.7165590026855468750000>. Acessado em: jan. 2013.

BRASIL. O Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 11. jul. 2001.

Brasilino, Luís. **Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil.**

Entrevista concedida ao LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL - Raquel Rolnik, 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1094>>. Acessado em: set. 2014.

CAIXA. **Relatório Executivo PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – Contratações, propostas e acompanhamento.** Banco de Dados – Caixa Econômica Federal (CEF). Disponível em: <<http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp>>. Acessado em: nov. 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidades de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: 34/ Edusp, 2000.

CANDIDO, Antonio. **Os Parceiros do Rio Bonito.** São Paulo: Editora 34, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

_____. **Programa Minha Casa, Minha Vida está fora do Sistema de Habitação de Interesse Social.** (Entrevista para a FASE em 04/04/2009).

Disponível: <<http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108>>. Acessado em: jan. 2013.

CARRANO, Predro; HOSHINO, Thiago. **Nosso déficit não é de casa, é de cidade.**

Entrevista concedida ao Jornal Brasil de Fato – Raquel Rolnik. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/10961>>. Acessado em: jan. 2013.

CARVALHO, Edemir de. **Crise urbana e habitação popular em Campinas (1870-1956).** Campinas: Dissertação de Mestrado apresentada à IFCH-UNICAMP, 1991.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e terra, 2001.

CHOAY, Françoise. O reino do urbano e a morte da cidade. In: **Revista do programa de estudos pós-graduação em história e do departamento de história – PUC.** 18 de maio de 1999.

D'AGOSTINI, Luciano Luiz Manarin. A bolha imobiliária no Brasil está formada. **Revista de Economia & Tecnologia.** Centro de Pesquisa Econômicas (CEPEC); Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE). Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Ano 06, Vol. 23, out/dez, 2010.

DAVIS, Mike. **Planeta favela.** São Paulo: Boitempo, 2011.

DENALDI, Rosana (org.). **Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação.** São Paulo: Annablume, 2013.

ELIAS, Norbert e John L. Scotson. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

ENGLES, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Para a Questão da Habitação**. Obras Escolhidas, Editorial “Avante!”. Publicado segundo o texto da edição de 1887. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>>. Acessado em: nov. 2013.

FALEIROS, Helton Alves. **Expansão urbana e especulação imobiliária**. São Paulo: 1983.

FERREIRA, F. A. S.; Monsã, V. M. C; Alves M. A. **O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): uma análise sobre sua literatura e produção imobiliária na Bahia**. In: Anais de Seminário da Faculdade de Arquitetura da UFBA – A Produção da Cidade e a Captura do Público: que perspectivas? (07 a 09 de novembro de 2012). Salvador: UFBA, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estudos Políticos e Sociais. Déficit habitacional no Brasil 2010**. Convênio PNUD/Secretaria de Política Urbana (Ministério do Planejamento), Belo Horizonte, 2011.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **“A crise mundial é uma crise da urbanização”**. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma>. Acesso em: Fev. 2010.

_____. **O direito à cidade**. **Revista Piauí**. São Paulo: Ed. Abril, nº 82, jul. 2013.

HIRAO, Flávio Higuchi. **Relatório de Avaliação - Plano Diretor do Município de Marília**. 2008. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net/planosdiretores/produtos/sp/SP_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PDP_Mar%C3%ADlia_jun_2010.pdf>. Acessado em: jun. 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 1940-2010**. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acessado em: fev. 2013.

IPEADATA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – DataBase. **Base de dados da Série Histórica do Certificado de Depósito Interbancário (CDI)**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.org.br/>>. Acessado em: nov. 2013.

JORNAL DA MANHÃ. Homex abandona obra e Caixa aciona seguro. Publicado em: 06/08/103. Disponível em: <<http://www.jornaldamanhamarilia.com.br/.../Caixa-ainda-nao-definiu-empiteira>>. Acessado em: agost. 2013.

JORNAL DIARIO. **Desfavelamento pode ser finalizado já no próximo ano, diz EMDURB**. Publicado em: 24/12/2013. Disponível em: <<http://www.diariodemarilia.com.br/noticia/128006/desfavelamento-pode-ser-finalizado-ja-no-proximo-ano-diz-emdurb>>. Acessado em: nov. 2013.

KRAUSE, Cleandro. **O Programa Minha Casa Minha Vida em Municípios de até 50 mil habitantes**: Quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. In: Boletim regional, urbano e ambiental. Instituto de Pesquisa Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais. Nº 06, Dez. 2011, p. 75-86, Brasília, 2011.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

_____. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Ed. 34, 2009.

LEME, Ricardo Carvalho. **Expansão territorial e preço do solo urbano nas cidades de Bauru, Marília e Presidente Prudente (1975-1996)**. Presidente Prudente. Dissertação de Mestrado apresentada à FCT-UNESP FCT/UNESP, 1999.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-omega, 1982.

_____. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?**. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

_____. **O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Entrevista concedida à Agencia Carta Maior. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materialMostrar.cfm?materia_id=16004>. Acessado em: jan. 2013.

MARTINEZ, Rogério. Giro Marília – Movimento sem terra chega à Marília e prevê ocupações em 2015.

Disponível:<<http://www.giromarilia.com.br/noticia/giro-marilia/movimento-sem-teto-chega-a-marilia-e-preve-ocupacoes-em-2015/803>>. Acessado em: dez. 2014.

MEIRELES, Renato & ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela**. São Paulo: Editora Gente, 2014.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidade, Povo e Poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MOTTA, Luana. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos, urbanos e o direito à cidade**. 2011. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_A_que_são_da_habitação_no_Brasil.pdf>. Acessado em: set. de 2013.

NUNES, MARCELO. **Produção do espaço urbano e exclusão social em Marília – SP.** Presidente Prudente: Dissertação de Mestrado apresentada à FCT-UNESP, 2007.

PLANO DIRETOR. Prefeitura Municipal de Marília. Disponível em: <www.marilia.sp.gov.br>. Acessado em: jan. 2012.

PLHIS - **PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.** Prefeitura Municipal de Marília. Disponível em: <www.marilia.sp.gov.br>. Acessado em: jan. 2012.

RIBEIRO, Ana Clara Torres (Compiladora). **O Rostro Urbano da América Latina.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales: CLASCO, 2004.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____ (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa, Minha Vida: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROSSI, Amanda; BRAMATTI, Daniel. **Empreiteiras lideram ranking de doação privada.** Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/politica,empreiteira-lideram-ranking-de-doaçao-privada,930787,0.htm>>. Acessado em: mai. 2013.

SANTORO, Paula Freire. **Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, 2012.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas.** Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998.** Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, Cynthia de Souza. **A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990.** São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, 2006.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SERVA, Leão. **Minha casa, minha vida, meu fim de mundo.** Folha de São Paulo: Caderno Cotidiano(C2), São Paulo, 2013.

SILVA, Jadson Pessoa da. **Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2010): Avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís - MA.** São Luís: Dissertação de Mestrado apresentada à UFMA, 2013.

SCHAUSBERG, Benny. **Introdução ao planejamento urbano.** In: Curso: Instrumentos do Estatuto da Cidade; Parte 1 - planejamento urbano e plano diretor; Modulo I –

Introdução ao Planejamento Urbano. Ministério das cidades: 2013. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br>> Acessado em: nov. 2013.

SECOM. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Pesquisa de Recepção da Campanha Minha Casa, Minha Vida**. Porto Alegre: Meta Pesquisa de Opinião, 2009.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. São Carlos: Tese de Doutorado apresentada ao IAU/USP, 2010.

SOMEKH, Nadia. **A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador: São Paulo 1920-1939**. São Paulo: Studio Nobel: EDUSP: FAPESP, 1997.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho. **Limites do Habitar: Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, 1999.

TELLES, Vera da Silva. **A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza – Um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo**. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, 1992.

VALLADARES, Licia do Prado (Org.). **Debates Urbanos: Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1983.

_____. **Passa-se uma casa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VIEIRA, Francisca Isabel Schurig. **O japonês na frente de expansão paulista: o processo de absorção do japonês em Marília**. São Paulo: Pioneira, EDUSP, 1973.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo. FUPAM/EDUSP, 1999, p. 1999, p. 167-244.

ZANDONADI, Júlio César. **A expansão territorial urbana na cidade de Marília-SP e os loteamentos fechados**. Presidente Prudente, Monografia apresentada à FCT-UNESP, 2005.

MEMORIAL⁷⁴

O tempo, o tempo, o tempo e suas águas inflamáveis, esse rio largo que não cansa de correr, lento e sinuoso, ele próprio conhecendo seus caminhos, recolhendo e filtrando de várias direções caldo turvo dos afluentes e o sangue ruivo de outros canais para com eles construir a razão mística da história, sempre tolerante, pobres e confusos instrumentos, com a vaidade dos que reclamam o mérito de dar-lhe o curso, não cabendo contudo competir com ele o leito em que há de fluir, cabendo menos ainda a cada um correr contra a corrente, ai daquele, dizia o pai, que tenta deter com as mãos seu movimento: será consumido por suas águas; ai daquele, aprendiz de feiticeiro, que abre a camisa para um confronto: há de sucumbir em suas chamas, que toda mudança, antes de ousar proferir o nome, não pode ser mais que insinuada; o tempo, o tempo, o tempo e suas mudanças, sempre cioso da obra maior, e, atento ao acabamento, sempre zeloso do concerto menor, presente em cada sítio, em cada palmo, em cada grão, e presente também, com seus instantes, em cada letra desta minha história [...]⁷⁵

⁷⁴Este memorial tem como objetivo narrar o caminho percorrido no desenvolvimento do trabalho científico, da aprendizagem que é fazer pesquisa.

⁷⁵NASSAR, Raduan. *Lavoura Arcaica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. P. 182-3.

A idéia de apresentar este memorial a partir das palavras do poeta Nassar vem na tentativa de justificar ou mostrar, o valor do trabalho, seja qual for ele. No entanto, falo especificamente do trabalho acadêmico, do fazer pesquisa. Se o tempo é a matéria da vida, como aponta o escritor, então será ele o instrumento do fazer pesquisa. Se ele é o instrumento para lançar a dúvida ou pergunta, será ele o caminho para colher o amadurecimento intelectual (por mais que os prazos estejam a sussurrar – quando não gritar – para a necessidade de continuarmos o caminhar), embora não saibamos se ele lançará como fruto. Passo agora para aquele objetivo outro anunciado.

No ano de 2004 adentrava ao espaço acadêmico, assim como, dava os meus primeiros passos para o desenvolvimento de uma pesquisa ou trabalho científico. Neste momento daria ou tinha a possibilidade de aprofundar dois temas com os quais possuía um interesse, um deles era a Geopolítica e o outro a América Latina⁷⁶. Neste momento buscava entender o que significava as palavras América Latina e Geopolítica. Buscava entender o que possibilitava dar a uma região essa denominação, assim como, para as relações nas quais o mundo é regido. Buscava qual elemento era utilizado para constituir um fator de aproximação e diferenciação dessa região, ou melhor, sua identidade. Ou seja, buscava verificar se estes eram instrumentos para o entendimento de uma realidade, tanto particular, como universal. Assim era construído - no momento - o meu interesse por esses temas.

Ao ser contemplado pelo Programa de Apoio ao Estudante - a Bolsa PAE - tinha a oportunidade de conhecer ou fazer pesquisa. Era neste momento exigido a elaboração de um plano de atividades, assim como, a escolha de um orientador. Como estava neste período cursando o primeiro ano do curso de Ciências Sociais, a escolha da minha orientação deu-se por uma possível afinidade com o professor, Dr. ° Odair da Cruz Paiva⁷⁷, da disciplina de Introdução à História. Ao ter contanto ou a necessidade de formulação de um plano de atividades, iniciei o trabalho de delimitação do tema, de fragmentação do conhecimento para um melhor entendimento do que se busca ou queria apreender. O

⁷⁶Foi entre os anos de 2001 e 2002 o momento que tive contato e que surge o meu interesse com os temas: Geopolítica e América Latina. Neste momento estive no Cursinho Poli, onde tive um momento particular, mas de grande importância no aprendizado pessoal. Foram durante estes anos que fui aluno do professor Roberto Goulart Menezes, e que chamaria aqui, de uma primeira orientação. No ano 2005 ele defendeu o mestrado na UNICAMP e em seguida o doutorado na USP.

⁷⁷Foi sob a orientação do professor, Dr° Odair da Cruz Paiva, que dei os meus primeiros passos para um fazer pesquisa. É com suas observações e conselhos que tenho até o momento construído e desconstruído a minha aprendizagem do fazer pesquisa, ou melhor, que tenho encontrado sentido para discussões outrora lançadas. É a partir desse momento que tenho uma efetiva orientação acadêmica, ou melhor, da vida.

trabalho seria inicialmente intitulado por - *Brasil e Cuba: dissonâncias na idéia de Geopolítica na América Latina*⁷⁸.

Após um ano de estudo foi realizado ou produzido um relatório final chamado - *Brasil e Cuba: dissonâncias na idéia de dependência, independência e interdependência na América Latina (1950-1990)*⁷⁹. Neste momento a pesquisa já passava pelo primeiro momento ou processo de mudança, pois um dos temas centrais - a *geopolítica* - seria colocado de lado, embora fosse feito ou produzido um ensaio. Em 2005, a pesquisa iniciada outrora passa por algumas mudanças, pois surge a necessidade de incorporar mais um país – no caso o México, assim como, de trocar o “sujeito” central da pesquisa – que passa a ser os movimentos sociais. Desse modo, a pesquisa passa a ser chamada - *Desafios da Globalização: Movimentos Sociais no México, Brasil e Cuba na década de 1990*⁸⁰.

⁷⁸A reflexão sobre o tema proposto para essa pesquisa partiu do diagnóstico de que em países como Brasil e Cuba, observou-se durante as décadas de 1950-90, os possíveis das relações da América Latina com os centros hegemônicos tanto em suas expressões de radicalidade quanto às de aprisionamento. As estratégias do estado brasileiro e cubano a partir da segunda Guerra Mundial são expressões desses possíveis dissonantes. E é partido desse contexto que este estudo tenta discutir e depreender a relação dependência, independência e interdependência do continente latino-americano, assim como os dissonantes caminhos seguidos por países como o Brasil e Cuba, a partir da segunda Guerra Mundial. Com isso, o panorama da região na atualidade parece reeditar, sob novas formas, o velho dilema da dependência.

Buscava fazer uma leitura crítica dos momentos mais dramáticos registrados no breve século XX (que começou tarde - 1914 - e terminou cedo - 1991 – como definiu o historiador Eric Hobsbawm). Isso é fundamental a todos os que buscam um sentido para este mar de eventos que se tornou o mundo contemporâneo. O que fazer diante de uma sucessão de informações, dados, imagens ect. Que a cada dia se multiplicam com velocidade vertiginosa deixando-nos atônicos? Como ordenar esse quadro sucessivo de imagens, que nos faz viver numa espécie de “angústia da informação”? Parece-nos mais prudente aceitarmos a dica do escritor José Saramago: “é preciso não desesperar”. Paira uma sensação de que alguma coisa mudou, mas não é possível ainda reconhecermos em que profundidade ou qual a dimensão dos impactos dessas transformações. Ao mesmo tempo em que esse sentimento nos inquieta e desnorteia, convida-nos - se não nos conduz - a pensar sobre este movimento de inflexão, em que nos temos mergulhado, afinal desde início desse século.

⁷⁹Esse relatório final ou trabalho faz parte dos meus primeiros passos no desenvolvimento da pesquisa acadêmica. Fato esse, de fundamental importância para os anos posteriores, à medida que, era possível e/ou possibilitou um amadurecimento no fazer pesquisa.

⁸⁰A questão Chiapas no México, a luta pela moradia na cidade de São Paulo, no Brasil e a Oposição ao Estado cubano são movimentos que surgem no contexto de um mundo mundializado. Suas reivindicações são históricas, ou melhor, atravessam toda a constituição dos seus Estados. Esse é um dos elementos que mais os aproximam, a busca a partir da ação, ou melhor, de políticas públicas do Estado, para terem melhores condições ou acesso a terra, a moradia, a saúde, educação, a liberdade etc. É a emergência de um passando no presente, a real idéia de ausência e presença. Um vai e vem dos acontecimentos, ou melhor, da história. Outro elemento de aproximação, em particular, dos movimentos no México e no Brasil, esta na atuação da Igreja e de Partidos na formação e organização de suas bases. Fato que, com o passar dos anos, ou melhor, com a consolidação dos movimentos, tenta se distanciar, se não se desligar do movimento. Uma questão de importante relevância, à medida que, estes movimentos se pretendem portadores de uma emancipação humana.

Com este “novo” trabalho era dado início a um processo de amadurecimento no fazer pesquisa. Primeiro por ter contato com as técnicas de pesquisa, e segundo, por uma aproximação a metodologia ou teoria marxista⁸¹. Seguindo o plano de atividades foi entregue ao final de mais um ano de pesquisa um novo relatório final, na qual se manteria com o seu título inicial. Nesse momento era finalizada mais uma etapa no processo de aprendizagem ou do fazer pesquisa. Em 2006, a pesquisa passa pela necessidade de uma reorientação, ou melhor, pela necessidade de se fechar ou delimitar mais o tema, afim de um melhor entendimento ou conceituação do problema ou questão analisada. A pesquisa teria o seguinte título: *Os Movimentos Sociais no México, Brasil e Cuba na década de 1990*⁸².

O ano de 2007 foi traçado ou pensado com a finalidade de uma preparação para o bacharelado, ou seja, era tido como objetivo a elaboração de uma monografia, assim como, uma finalização momentânea do estudo outrora iniciado. Ao realizar o bacharelado na área de concentração de Ciência Política passo a definir, redefinir e finalizar o trabalho outrora iniciado.⁸³ Entre 2008 e 2009, realizei a Licenciatura⁸⁴, dando continuidade e finalização ao

⁸¹Não estou dizendo com isto que sou um marxista, pois muito tenho a aprender e apreender sobre essa teoria. O que quero dizer é que: esse tem sido o referencial metodológico e teórico que tenho tido para o desenvolvimento da pesquisa. Desse modo tentava trabalhar a idéia de que o mundo não é produto do acaso, mas sim de mão humanas, resultado de todos os que, conscientemente ou não, na labuta diária fazem a História. Sendo assim não existe apenas um caminho.

⁸²Tentar compreender a dinâmica dos movimentos sociais é a possibilidade de fazer uma reflexão que vá além do mero entendimento dos acontecimentos, que possibilite o desencadeamento dos diversos aspectos de uma realidade múltipla e contraditória e seja, também, instrumento de transformação dessa realidade. Observar os movimentos sociais latino-americanos é compreender a luta de um povo por justiça, dignidade e liberdade. A sua história é resultado direto das disputas que não estão fechadas, pois elas são permanentes.

⁸³Neste momento passo a ser orientado pelo Prof. Drº Jair Pinheiro. Ele havia sido no primeiro ano da graduação meu mestre na disciplina - “Introdução a Ciência Política”. Desde então mantínhamos um contato o que possibilitou neste momento como ele mesmo dizia a realizar – “um processo desorientação, mais que orientação”. Foi com os seus ensinamentos, conselhos e rigor metodológico do fazer pesquisa que finalizei uma etapa do meu processo de ser pesquisador. Com resultado desse caminho elaboramos a monografia, cujo título, foi: *Os Movimentos Sociais no México, Brasil e Cuba na década de 1990*.

⁸⁴O fato de tornar-se licenciado em Ciências Sociais possibilitou o meu ingresso no magistério. Desde 2010, tenho atuado como professor, num primeiro momento como substituto e num segundo momento (2012) como efetivo na disciplina de Sociologia (nas séries do Ensino Médio). Desde então tenho como labuta do dia a dia os desafios e enfrentamentos do processo de ensino e aprendizagem. Tarefa essa compartilhada com o processo de fazer pesquisa ou tornar-se pesquisador. Por fim, ressalto a experiência de participar do PIBID (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência), em 2014, como professor supervisor, na Escola Estadual Baltazar de Godoy Moreira. Este trabalho foi realizado sob orientação da Prof. Dra. Maria Valéria Barbosa e Prof. Dra. Sueli Guadalupe de Lima Mendonça. Havia tido um primeiro contato com ela – Valéria - no momento que estive na licenciatura e cursei a disciplina por ela ministrada: “Sociologia da Educação”. Em seguida estivemos compartilhando um trabalho em instâncias da universidade que discutiam a Política de Assistência Estudantil – Bolsa e Moradia. Agora reconstruímos os laços a partir do trabalho realizado junto ao PIBID. Por todo este período que mantivemos contato e pelos ensinamentos, agradeço a essa que sempre foi

um primeiro momento do processo de escolarização chamado de Ensino Superior. Mais tarde, em meados de 2012, ingresso, através do Programa de Pós-Graduação da UNESP, FFC - Campus de Marília, no Mestrado. Com isso passo a realizar um estudo ou pesquisa que de alguma forma ou modo era a continuidade e/ou a delimitação do trabalho anteriormente iniciado. O projeto de pesquisa foi inicialmente intitulado como: *A Habitação Popular na Primeira Década do Século XXI: a construção de uma ilusão*⁸⁵. Com isso passo a realizar estudos sobre a cidade, especificamente, os impactos das políticas urbanas no processo de elaboração e formulação de políticas habitacionais no Brasil. Como resultado do processo de aprendizagem, que é o fazer pesquisa, tenho neste período de realização da pesquisa, delimitado o campo de estudo, o que resultou numa modificação (parcial) do texto apresentado como projeto de pesquisa do mestrado. Como resultado disso temos a elaboração da dissertação que passa a ser intitulada de: *Os efeitos do Programa Minha Casa, Minha Vida para população de baixa renda em Marília/SP: A construção de uma ilusão*.

É a partir desse momento que surge uma dificuldade ou necessidade que irá definir o caminho a ser percorrido nesse estudo ou fazer pesquisa. Após dois anos de estudo ou pesquisa teórica sobre as políticas urbanas e habitacionais, surge à necessidade de um contato empírico. Ou seja, para uma melhor apreensão daquilo que já foi escrito é necessário à observação ou análise material, não para uma confirmação, mas para a busca de novos dados, formas de orientação e organização do objeto estudado. A escolha de um novo caminho ou dos passos a serem seguidos nesse momento deve resultar não apenas em uma nova delimitação do tema, mas também na escolha de um novo tema ou nova abordagem.

Aqui se encerra ou inicia mais um momento do meu fazer pesquisa, do processo que construção e desconstrução em que se encontra o conhecimento. Da real idéia de “Vai e

uma companheira de luta, parceira do aprender a ensinar e irmã de alma (em suas palavras) – pela coragem e firmeza de enfrentar os momentos da vida.

⁸⁵Neste momento estou vinculado à linha de pesquisa: “Pensamento Social e Políticas Públicas”, e sob orientação do Prof. Dr. Edemir de Carvalho. No entanto, mantenho uma proximidade com o Prof. Edemir, desde em que ele ministrou a disciplina - Sociologia Urbana - cursada por mim e, de sua orientação no Projeto de Extensão – Observatório das Ciências Sociais. Desde então, tenho aprendido, apreendido um pouco do seu grande/vasto conhecimento sobre as políticas urbanas e habitacionais. Tenho compartilhado da sua inquietação, dos seus questionamentos do lugar da cidade na contemporaneidade.

Vem, Vira e Volta”⁸⁶ que somos constituído. Assim como, do fazer pesquisa, ou melhor, do lento e gradual processo que é constituído um pesquisar. Enxergar isso talvez seja a possibilidade, como diria Caetano Veloso⁸⁷, de encontrar “mundos no mundo”. Ou seja, de encontrar um caminho possível no precioso, mas arcaico livro que estamos diariamente a escrever. Espero assim, poder continuar a escrita do meu livro.

⁸⁶Não poderia deixar de citar neste momento a colaboração e/ou os conselhos da Profa Dr^a Lúcia Arrais Morales. Ela foi minha professora na disciplina de Introdução à Antropologia no ano de 2004, mas ainda hoje mantenho um “frutífero” contato.

Cf.: MORALES, Lúcia Arrais. **Vai e vem, vira e volta: rotas dos soldados da borracha**. São Paulo: Annablume, 2002.

⁸⁷Cf.: VELOSO, Caetano. Cd - *Livros*. São Paulo: Universal Music, 1999.